

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscati Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

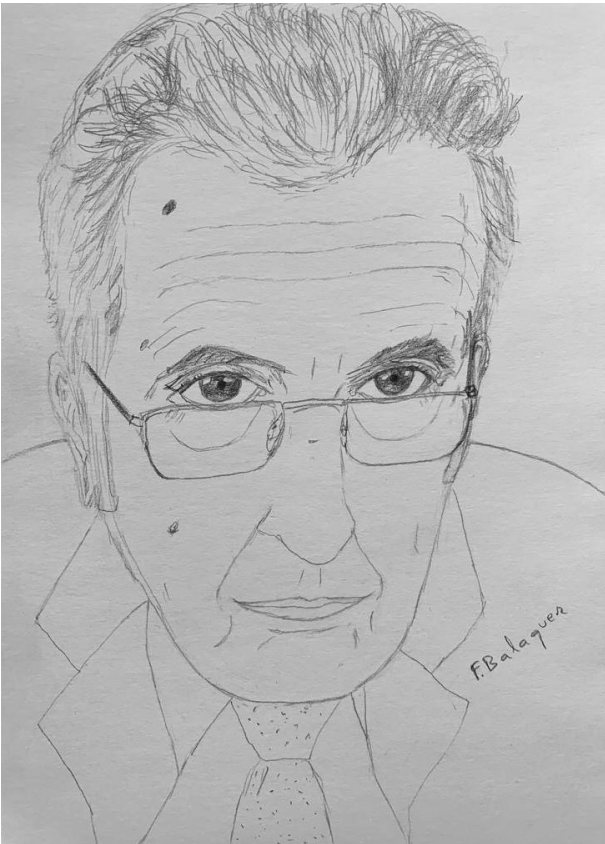
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo*

Cesare Pagotto

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il pluralismo come elemento qualificante nell'esercizio del ruolo rappresentativo parlamentare. – 3. La stagione della disintermediazione nella rappresentanza e il ruolo della comunicazione tramite *media* e *social media*. – 4. I mutamenti nell'esercizio degli strumenti di sindacato ispettivo come indice della trasformazione delle funzioni rappresentative. – 5. Il caso del *question time* al Senato: l'esperienza delle pregresse Legislature. – 6. La riforma del Regolamento del 2017-2018. – 7. La riforma della Regierungsbefragung al Bundestag del 2019. – 8. Elementi di riflessione.

1. *Introduzione*

In occasione di una giornata in onore di Paolo Ridola, caratterizzata da spunti di riflessione metodologica così ricchi e multiformi, vi è modo di esprimere al Maestro la gratitudine profonda per ciò che ha saputo trasmettere proprio sottolineando come l'attenzione per il metodo della ricerca giuridica sia essenziale per la soluzione di questioni complesse e per l'inquadramento di tematiche che travalicano le barriere dei settori disciplinari ed i confini tra ordinamenti.

In effetti, la ricchezza di un metodo "aperto" di lettura dei fenomeni giuridici, che superi la dogmatica per accogliere le suggestioni della storia, della comparazione e delle scienze sociali risulta tanto più illuminante quanto più mutevoli ed elastici sono i connotati dei tradizionali istituti del diritto pubblico. E, dunque, tanto più utile per la soluzione dei quesiti della contemporaneità.

In questo breve intervento si intende richiamare un fenomeno che sta interessando profondamente la fisionomia del diritto parlamentare, quello dato dagli effetti della mediatizzazione della vita politica, sia sotto forma di rilevante – e talvolta opprimente – adesione alle esigenze comunicative, sia in termini di soggezione ai meccanismi indotti dai *social network*. Ciò da un duplice punto di vista: da

* Le riflessioni contenute nel presente scritto hanno carattere personale e non si riferiscono ad orientamenti o posizioni dell'Amministrazione di appartenenza.

un lato per ciò che attiene alle conseguenze sostanziali, in termini di condizionamento della funzione rappresentativa, dall'altro lato in punto di influenza sull'evoluzione degli strumenti del diritto parlamentare. Sono gli istituti più legati alla comunicazione tra Parlamento e Governo, in *primis* le forme di confronto diretto come il *question time*, ad apparire i più idonei ad incorporare ed evidenziare queste tendenze nel loro evolversi.

Il punto metodologico che l'opera di Paolo Ridola porta con sé impone, peraltro, di evitare le sterili descrizioni sintomatiche dei fenomeni in corso, che rischiano di rivelarsi ben presto effimere, rimanendo ancorati ad una lettura che riparta sempre dai principî fondanti del costituzionalismo e dal ruolo ordinamentale dei soggetti politici e dei corpi intermedi, di cui il Maestro molto si è occupato.

2. *Il pluralismo come elemento qualificante nell'esercizio del ruolo rappresentativo parlamentare*

La prima *Themensetzung* riguarda, evidentemente, quali siano gli spazi del parlamentarismo sui quali la mediatizzazione della vita politica va ad influire precipuamente.

Ridola, nel recente intervento *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, riafferma come «il nodo del pluralismo giochi» nel rapporto tra costituzionalismo e Stato costituzionale «un ruolo davvero decisivo»¹.

Ed infatti appare innegabile come il materializzarsi del principio pluralistico (o dei principî del pluralismo se li si declinano nel succedersi degli assetti istituzionali) diventi determinante nell'aver contezza dei connotati e della vitalità di un determinato contesto di costituzione vivente.

Tra le funzioni della rappresentanza politica che l'Autore ricorda vi è quella, cruciale, di cogliere la complessità delle istanze sociali e di trasformarle in indirizzo politico, ossia – con le parole di Smend – la «traduzione del pluralismo sociale in unità politica»² che

¹ P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, n. 2, 2018, 4.

² P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati* (1988), ora in *Esperienza costituzioni storia*, Napoli, 2019, 236, dove riprende R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928). Sul punto nevralgico del rapporto tra interesse generale ed interessi particolari nella rappresentanza politica v. G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, 2005, 61 ss.

si sostituisce alla «razionalità sopita delle masse». Ricorda anche come Mortati annetta una valenza decisiva alla «preminenza di alcune forze sociali portatrici di una determinata concezione politica», il che conferisce una razionalità di matrice maggioritaria al processo ma, al contempo, non scioglie il «fondamentale nodo problematico della coerenza fra la struttura articolata e conflittuale della società civile, e la ricomposizione del tessuto pluralistico attraverso processi di organizzazione e aggregazione»³.

Un crinale che permane problematico è anche quello della persistenza nel tempo della funzione di sintesi degli interessi: Ridola richiama le *Istituzioni* di Mortati e focalizza il punto critico della «effettiva corrispondenza fra i comportamenti del rappresentante e gli interessi dei rappresentati» e della «permanenza nel tempo di tale corrispondenza»⁴.

Per impedire a questo aspetto critico di diventare paralizzante, però, si porta una considerazione determinante, quella di Böckenförde, per cui sono essenziali «gli spazi del compromesso», ossia le «forme di mediazione che, in contesti di tipo democratico, appaiono le uniche in grado di incanalare la tendenza alla “segmentazione” della formazione della volontà politica»⁵, nell’ottica che «senza un sistema di mediazioni è impossibile pensare in termini democratici l’unità nella molteplicità di opposizioni irriducibili»⁶.

La conclusione, ancora una volta non scevra di aspetti di frizione, è rivolta a come possa «una decisione maggioritaria preservare un quadro di differenziazione idoneo a promuovere il dinamismo sociale»⁷. Riportando questa tensione problematica al quadro più attuale, quindi, vale la pena di chiedersi quali effetti produca una sovra-esposizione nel circuito rappresentativo delle istanze maggiormente appoggiate mediaticamente, a fronte della necessità di dare spazio alla complessità del quadro sociale e nel contempo alle molteplici «maggioranze silenziose» o trasversali.

³ P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 238-239.

⁴ P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 241.

⁵ P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 252, in riferimento a E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 234.

⁶ H. HELLER, *Politische Demokratie und soziale Homogenität* (1928), trad. it. in *Stato di diritto o dittatura? e altri scritti*, a cura di U. Pomarici, Napoli, 2017, 14. Sul ruolo dell’opera di Heller nel contesto weimariano v. P. RIDOLA, *La costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2014, 21 ss.

Paolo Ridola, nei suoi celebri studi sul partito politico, si è posto con chiarezza questa domanda fin dal principio, chiedendosi se la funzione di organizzazione del processo politico abbia portato il partito ad essere non tanto un canale di partecipazione quanto piuttosto una «agenzia di mediazione», ma al contempo ha riconosciuto – ben prima di altri – che «la odierna crisi di legittimazione dei partiti affonda le sue radici più profonde in questa contraddizione, che i costi crescenti ed i sempre più penetranti e suggestivi mezzi di diffusione pretesi dalla politica nelle società complesse hanno peraltro sicuramente inasprito», prevedendo correttamente che il «tentativo di trasformare la forma-partito» si sarebbe impigliato nella contraddizione tra destrutturazione della forma tradizionale (spesso apparsa come una sburocratizzazione) e l'addivenire a «forme di organizzazione politica dell'opinione pubblica appiattite sui rapporti di forza stabilitesi nel tessuto pluralistico»⁸. Uno degli esiti maggiormente evidenti di questo processo è quindi il depauperamento funzionale del partito come soggetto mediatore, con partiti *catch-all* che fungono da mezzo di accesso alle istituzioni anziché da luogo del processo di maturazione delle prospettive politiche. Se si parte dal presupposto, riprendendo le parole di Stolleis, che il partito gioca un duplice ruolo di protagonista rutinario del sistema rappresentativo e contemporaneamente di faticoso giocatore nell'arena della formazione della volontà politica⁹, la crisi del sistema porta il partito stesso a non essere più in grado «di assolvere ad una funzione di stabilizzazione del consenso, né di riduzione della complessità sociale, né infine di assicurare il professionismo organico del personale politico»¹⁰. All'aggregatore di elettorato stabile si è sostituito un partito che funge da supporto tecnico dell'uomo politico¹¹ o da offerente professionale di un prodotto politico sul mercato¹².

⁷ P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 255.

⁸ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982, ora in *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 15.

⁹ M. STOLLEIS, relazione in M. STOLLEIS, H. SCHÄFFER, R.A. RHINOW, *Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, Berlin - New York, 1986, 13-15.

¹⁰ P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa*, cit., 18-19.

¹¹ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Roma-Bari, 2004, 49.

¹² A. DÖRNER, *Diagnosen und Prognosen zum Kontextwandel parteipolitischen Handelns*, in *ZParl*, vol. 33, n. 4, 2002, 765.

Ridola da un lato raccoglie, quindi, la preziosa eredità di Smend e il contributo di Laski quando valorizza la formazione della volontà politica come “processo comunicativo”, espressione del pluralismo, ossia come «processo aperto, non esclusivo, di comunicazione pubblica», che agisce come meccanismo inclusivo di mediazione e di temperamento fra interessi e visioni politiche differenti, secondo i canoni proposti da Häberle¹³.

Tuttavia chiarisce, dall'altro lato, come la crisi della forma-partito, sfociata nella difficoltà di «misurarsi con una società la cui complessità si è molto accresciuta»¹⁴ faccia obiettivamente da spinta verso sbocchi plebiscitari, «che tendono a privilegiare la capacità di corrispondere con immediatezza a domande frammentate che emergono da società complesse, rispetto [...] ai tempi lunghi della mediazione rappresentativa»¹⁵. Sullo sfondo c'è la consapevolezza della lezione di Schmitt sul legame tra crisi del parlamentarismo e scomparsa di una vera discussione pubblica, sostituita da una azione di coinvolgimento delle masse che fa scomparire gli argomenti di merito¹⁶.

A questa frammentazione certamente contribuisce la lunga stagione del distacco dalla politica, sia declinata in termini di «disaffezione» (la *Politikverdrossenheit* diffusamente richiamata dalla dottrina tedesca¹⁷), sia nella forma più contundente dell'antipolitica o dell'antiparlamentarismo.

¹³ P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa*, cit., 21.

¹⁴ P. RIDOLA, *I partiti nel nuovo sistema italiano*, intervento all'omon. seminario di Roma, 30 gennaio 2008, in *www.astrid-online.it*, 1.

¹⁵ P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico* (2008), ora in *Democrazia rappresentativa*, cit., 57.

¹⁶ C. SCHMITT con tagliente assertività, in *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, 1926, 10-11, dice: «Die Lage des Parlamentarismus ist heute so kritisch, weil die Entwicklung der modernen Massendemokratie die argumentierende öffentliche Diskussion zu einer leeren Formalität gemacht hat. [...] Die Massen werden durch einen Propaganda-Apparat gewonnen, dessen größte Wirkungen auf einem Appell an nächstliegende Interessen und Leidenschaften beruhen. Das Argument im eigentlichen Sinne, das für eine echte Diskussion charakteristisch ist, verschwindet». Analoga la preoccupazione di A. PIZZORNO, *Il potere dei giudici: stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari, 1998, 28, sulla scomparsa della funzione di reciproca persuasione, sostituita da una mera esternazione di posizioni già deliberate.

¹⁷ V., ad es., U. VON ALEMANN, *Das Parteiensystem*, Bonn, 2001, 68 ss. Sulla *Parteienverdrossenheit* v. J. BORCHERT, *Politik als Beruf*, nell'omon. vol., Opladen, 1999, 7 ss. e 114 ss.

Proprio questa osservazione appare coerente nel cogliere la difficoltà per i parlamenti «ad adattare il proprio ruolo a processi decisionali modulati sulla contingenza»¹⁸ e l'evoluzione del sistema politico verso una dipendenza evidente rispetto alle logiche e agli stimoli provenienti sia dal circuito mediatico che dalla comunicazione grup-pale tipica dei *social network* e, dunque, verso una almeno parziale rinuncia all'esercizio delle proprie prerogative di fissazione dell'indirizzo politico secondo logiche di integrazione e mediazione delle istanze. Tuttavia il processo di disintermediazione, che Luhmann coglie come rifiuto della società civile di un diaframma di distinzione netta tra membri e non membri di una struttura decisionale organizzata in forma gerarchica e deliberativa¹⁹, non può risolversi utilmente in una negazione della funzione rappresentativa.

Ecco quindi che la sfida che le riflessioni di Paolo Ridola indicano è quella di rifuggire l'atrofia dei processi politici, tutelando l'ampiezza della *Öffentlichkeit*²⁰, nella consapevolezza che essa è «per la democrazia liberale presupposto e prodotto, elisir di vita e segno di riconoscimento al tempo stesso»²¹ e lasciando spazio alla «identificazione del pluralismo con un "processo pubblico" a virtualità inclusive, che tende a dilatare l'arena della comunicazione fra svariati interessi, gruppi sociali, correnti di opinione»²², ampliando anziché restringendo gli interlocutori, valorizzando l'equilibrio dei portatori di interessi²³ e fissando norme di trasparenza del dibattito capaci di ampliarne il raggio²⁴, in un contesto nel quale è la chiusura

¹⁸ P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, 2012, 242.

¹⁹ N. LUHMANN, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, 2000, 13.

²⁰ Sull'idea di *Öffentlichkeit* nello Stato contemporaneo v. J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main, 1990; sul suo percorso storico M. JESTAEDT, *Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit: Was darf der Verfassungsstaat verbergen?*, in *Arch. öff. R.*, vol. 126, n. 2, 2001, 205 ss.

²¹ M. JESTAEDT, *op. cit.*, 215.

²² P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., 60-61.

²³ Sui portatori di interessi nella «arena della politica» v. G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, cit., 48 ss.; P. FELTRIN, *Interessi in gioco. Organizzazione, rappresentanza, pressione: tre volti della «politica degli interessi»*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1*, Milano, 1990, 283.

²⁴ C. F. SABEL, *Esperimenti di nuova democrazia*, Roma, 2013, 126; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., 79 ss.

che indirizza alla eterodeterminazione del personale politico, mentre invece «il principio pluralistico costituisce un aggiornamento della lezione storica del costituzionalismo».

3. *La stagione della disintermediazione nella rappresentanza e il ruolo della comunicazione tramite media e social media*

Mény e Surel nel 2004 prevedevano foscamente la sostituzione dei *media* ai partiti ed il superamento della partecipazione di massa ai processi politici con «la politica più incerta e abbastanza indifferente dello spettacolo di massa», riducendo le forme di mediazione politica a «gusci vuoti»²⁵. Le previsioni, però, continuavano anche con la preconizzata inaccessibilità dei mezzi di comunicazione di massa per i partiti definibili come populistici e con la limitazione dei fenomeni degli slogan semplicistici e della personalizzazione nel *leaderismo* ai medesimi soggetti populistici²⁶, mentre oggi è possibile essere ragionevolmente certi che le cose non sono andate solo in questa direzione, dal momento che gli aspetti comunicativi hanno influenzato largamente tutti gli schieramenti e anche molte scelte degli Esecutivi²⁷.

L'osservazione empirica e diversi studi, riferiti a più Paesi di democrazia consolidata, hanno evidenziato come la programmazione dei lavori parlamentari, la scansione degli interventi governativi nelle aule legislative e le tempistiche dell'iniziativa legislativa siano largamente sottoposti alla pressione delle priorità fissate, di fatto, da campagne stampa o indotte da casi di cronaca seguiti in forma assillante dai mezzi di comunicazione²⁸. Le reazioni all'attività del rappresentante politico sono immediate e tendono alla virulenza, «stimoli che sono percepiti ogni volta in modo più urgente e volatile allo stesso

²⁵ Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, 111.

²⁶ Y. MÉNY, Y. SUREL, *op. cit.*, 113-114.

²⁷ Di interesse anche le questioni connesse all'utilizzo dei canali informativi e degli *account* ufficiali di enti ed istituzioni per trasmettere informazioni sui *leader*, sulle loro attività e sulle loro "giornate", in un quadro di difficile distinzione tra informazione al pubblico e personalismo mediatico; v., ad es., R. BREYTON, S. LEHNARTZ, *Schau, wie lässig wir sind*, in *Die Welt*, 5 marzo 2020.

²⁸ R. Vliegenthart, S. Walgrave, F.R. Baumgartner, S. Bevan, C. Breunig, S. Brouard, L. Chaqués Bonafont, E. Grossman, W. Jennings, P.B. Mortensen, A.M. Palau, P. Sciarini, A. Tresch, *Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries*, in *Eur. Journ. Pol. Res.*, vol. 55, 2016, 284 ss.

tempo»²⁹. I parlamentari di qualsiasi schieramento sono raggiunti da incoraggiamenti o da veementi censure da parte di coloro che seguono pedissequamente, sulle reti sociali, anche procedure apparentemente poco esposte al clamore, come ad esempio le istruttorie legislative di commissione, formulando con assertività quelle che Fishkin ha definito *unreflected preferences*³⁰. Talora, come avvenuto nel noto caso Stamina del 2013³¹, le sollecitazioni si indirizzano con insistenza in una direzione ma poi, alla luce del mutato quadro di fatto, costringono a ripiegare su posizioni diverse e più ponderate. Non manca chi ha osservato come l'accelerazione dei tempi impressa dalle nuove tecnologie appaia spesso incompatibile con le tempistiche dei processi propri del costituzionalismo³², fondati sull'obiettivo di fondo della convivenza stabile, della programmazione nel tempo a beneficio delle generazioni successive³³, e chi sostiene, più radicalmente, che «le forme della comunicazione attraverso i *social network* sono il veicolo della politica populista [...] agli antipodi della tradizione del parlamentarismo³⁴».

La diffusione crescente in Europa di governi di coalizione, in luogo dei sempre più rari monocolori, sembra vieppiù aver incoraggiato una sorta di presa di distanza dei singoli partiti dall'azione governativa e, dunque, una maggiore turbolenza del dibattito³⁵.

²⁹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Social network, società tecnologica e democrazia*, in *Nomos*, n. 3, 2019, 4.

³⁰ J. S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*, New Haven-London, 1991, 19.

³¹ Il riferimento è alla norma, invocata da molte parti anche a seguito di una discussa sentenza di un tribunale, che consentiva la prosecuzione presso strutture pubbliche e a carico della finanza pubblica, dei trattamenti iniziati secondo il metodo c.d. Stamina anche in deroga alle norme sanitarie. La previsione, inserita nell'originario testo del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante misure urgenti in materia sanitaria, è stata poi sostanzialmente ribaltata in sede di conversione prevedendo la necessaria conformità delle terapie alle procedure autorizzative europee, ed è stata definitivamente superata con la legge n. 208 del 2015, anche a seguito delle sempre maggiori perplessità e del progredire delle indagini giudiziarie sul metodo in questione.

³² F. BALAGUER CALLEJÓN, *Redes sociales, compañías tecnológicas y democracia*, in *ReDCE*, n. 32, 2019, 2.1.

³³ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, in *Nomos*, n. 2, 2018, 14; *Id.*, *Social network*, op. cit., 6.

³⁴ A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e initiative*, in *Federalismi*, n. 3, 2019, 257.

³⁵ R. Vliegenthart *et al.*, op. cit., 286. Sul rapporto tra sistemi bi- o multipartitici e strati sociali di riferimento v. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1999, 76-77.

Prescindendo del tutto da un giudizio di valore sul fenomeno in parola, occorrerebbe comprendere dove si collochi il confine tra due modelli, da tempo descritti in dottrina: da un lato quello «mediocratico», dove è il sistema delle comunicazioni e dei sondaggi d'opinione³⁶ ad esercitare un influsso preponderante sull'agenda politica e sull'opinione pubblica stessa e, dall'altro, quello «*bottom-up*», solitamente connotato da una considerazione più positiva, nel quale i cittadini attivi ed impegnati collaborano alla selezione delle priorità di indirizzo³⁷, e la maggior diffusione della sfera pubblica dell'attività parlamentare è presupposto per la messa in atto di una democrazia dialogante³⁸. La differenza è sostanziale, se si considera il primo come un modello discendente (e quindi coercitivo) ed il secondo come un paradigma di interazione che restringe il *gap* tra cittadino e istituzione³⁹, eventualmente recuperando fasce di popolazione escluse dal dibattito pubblico⁴⁰ ed acquisendo in anticipo «l'opinione dei destinatari dei provvedimenti ipotizzati»⁴¹.

Certamente la contiguità tra vita degli organi rappresentativi ed esigenze di comunicazione ha comportato molte prese di posizione critiche, in primo luogo da parte di coloro che accusano la politica di aver emarginato il dibattito sostanziale, promuovendo discussioni solo formali a scopo di esibizione e cedendo in modo completo alle esigenze dell'immagine⁴² ed eliminando così la separazione tra l'attività di comunicazione istituzionale e l'intrattenimento⁴³, e creando

³⁶ Sulla «sondocrazia» v. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., 55 e spec. 59; G. SARTORI, *Videopolitica*, in *Riv. it. sc. pol.*, vol. XIX, n. 2, 1989, 194-195.

³⁷ J. KLEINNIJENHUIS, E.M. RIETBERG, *Parties, media, the public and the economy: Patterns of societal agenda-setting*, in *Eur. Journ. Pol. Res.*, vol. 28, 1995, 95 ss.

³⁸ F. GÄRDITZ, *Die Reform der Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag*, in *DVBl.*, n. 20. 2019, 1298.

³⁹ R. VLIENGHART *et al.*, *op. cit.*, 285; L. VAN ZOONEN, *Entertaining the Citizen*, Lanham, 2005; G. MAZZOLENI, A. SFARDINI, *La popolarizzazione della politica: ruolo dei media e implicazioni per la cittadinanza*, in *Altre modernità*, n. 3, 2010, 40.

⁴⁰ A. DÖRNER, *Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft*, Frankfurt am Main, 2001, 33; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., 45.

⁴¹ D. NOCILLA, *Crisi della legge e tecnica legislativa*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 1*, cit., 75.

⁴² V. BOEHME-NESSLER, *BilderRecht: die Macht der Bilder und die Ohnmacht des Rechts*, Heidelberg, 2009.

⁴³ J.-U. NIELAND, K. KAMPS, *Politikdarstellung und Unterhaltungskultur*, Köln, 2004, ove si citano diversi esempi di personalità istituzionali di vertice che si siano prestate od adeguate ad esigenze prettamente televisive nelle loro modalità di interazione

per questa via un genere di «spettacolo» o di «diritto inscenato»⁴⁴, definito spesso *politainment*. Per converso si è sostenuto che la funzione di «riduzione della complessità» propria della comunicazione visuale abbia il pregio di avvicinare alla politica cittadini che comunque non si impegnerebbero nell'analisi di informazioni più strutturate e profonde.

È molto dibattuta la questione se la mediatizzazione sia, di per sé, in grado di causare un degrado della democrazia⁴⁵ ed una erosione della *Öffentlichkeit* democratica⁴⁶, e sia perciò incompatibile con il vero ruolo dei partiti⁴⁷, o se costituisca solo un elemento di contesto, privo di una relazione causale con l'evoluzione delle istituzioni rappresentative, che di per sé avrebbero nel tempo affievolito la capacità di essere vera «cassa di risonanza dei bisogni della società»⁴⁸. In tale seconda ipotesi ci si chiede come orientare i processi tecnologici affinché contribuiscano a rinsaldare i processi di esercizio della sovranità anziché a indebolirli⁴⁹.

Sarebbe comunque riduttivo parlare di una mera atrofia del processo di sintesi politica. Non va sottaciuto, infatti, lo sforzo, in atto su più fronti, volto a fornire ai parlamentari strumenti di conoscenza approfondita e qualificata delle tematiche, che superino anche le asimmetrie informative strutturali e prodromici ad una deliberazione razionale e sorretta da evidenze obiettive (e come tale meno dipendente dai clamori): in questa direzione vanno sicuramente l'istituzione dei *fiscal councils* in tutti i Paesi OCSE (ed in particolare di quelli – come

con la cittadinanza. Si parla anche di riduzione al «riduzione al *talk show*» della comunicazione politica: ad es., con riferimento ai periodi elettorali, J. TENSCHER, *Talkshowisierung als Element moderner Politikvermittlung*, in *Talk auf allen Kanälen*, a cura di J. Tenschler e C. Schicha, Opladen, 2002, 55 ss.

⁴⁴ V. BOEHME-NESSLER, *Recht als Theater*, in ZRP, vol. 36, n. 4, 2003, 125 ss.

⁴⁵ V. ad es. D. K. THUSSU, *News as Entertainment*, London, 2007, che appunta le critiche sull'effetto di distrazione dell'opinione pubblica realizzato con tematiche di consistenza solo apparente.

⁴⁶ J. KÜHLING, *Erosion demokratischer Öffentlichkeit?*, in DVbl., n. 17, 2008, 1098 ss.

⁴⁷ T. MEYER, *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien*, Frankfurt am Main, 2001.

⁴⁸ G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giur. cost.*, n. 6, 1991, 4222.

⁴⁹ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, cit., 62 ss.

l'UPB italiano – a più diretto rapporto con le Camere⁵⁰), l'implementazione di forme di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche⁵¹, così come la misurazione dei costi economici e burocratici indotti da ciascuna opzione normativa⁵². Si tratta, com'è evidente, di un modello che indica una direzione diversa rispetto ai tentativi di aumentare l'influenza dei gruppi organizzati sui decisori con strumenti di (ipotetica) democrazia diretta in forma tecnologica⁵³.

4. *I mutamenti nell'esercizio degli strumenti di sindacato ispettivo come indice della trasformazione delle funzioni rappresentative*

Studi documentati sembrano confermare che, a prescindere dalle diverse visioni sulla prevalenza o meno di un modello «mediocratico», dove cioè è più influente nella fissazione dell'agenda politica lo stimolo mediatico rispetto alle domande politiche della cittadinanza, tale influenza comunque non si presenta mai «meccanica» o acritica, dal momento che il personale politico tende a fare un uti-

⁵⁰ Nel caso italiano si è scelto, con la legge c.d. rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, artt. 16-19, di istituire un Ufficio Parlamentare di Bilancio che, pur vedendo garantita una piena indipendenza scientifica e di giudizio, ha sede presso le Camere e riferisce in prima battuta ai loro organi sulle risultanze delle proprie analisi, con particolare riferimento ai momenti più rilevanti del ciclo annuale di bilancio. L'intento della normativa è quello di fornire, nel complesso settore delle previsioni di impatto delle norme finanziarie, una fonte di elaborazione e confronto delle stime del tutto indipendente rispetto alle esigenze del Governo, affinché il dibattito parlamentare si concentri, per quanto possibile, sui risvolti oggettivi delle scelte, anziché sulla pur fisiologica contrapposizione tra l'interesse delle forze di opposizione alla censura dell'operato del Governo e quello alla difesa dell'azione dell'Esecutivo propria della maggioranza.

⁵¹ Sulle caratteristiche di oggettività della valutazione delle politiche pubbliche in ambito parlamentare e sulla necessaria assenza in essa di giudizi di valore v. F.S. TONIATO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in *Due Camere, un Parlamento*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Bagno a Ripoli, 2017, 163 ss.

⁵² Va ricordata al riguardo, in particolare, l'esperienza del *Nationaler Normenkontrollrat* tedesco, insediato presso la Cancelleria federale. L'NKR ha adottato forme sistematiche e codificate di valutazione dei costi delle proposte normative del Governo prima che esse siano sottoposte al *Bundestag*, confrontando la propria metodologia anche con analoghi organismi di altri Paesi. Su tale rilevante esperienza sia consentito rinviare al *dossier* del Senato della Repubblica - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat* (NKR), a cura di C. Pagotto e L. Di Giambattista, aprile 2016.

⁵³ Sui principi che sorreggono le teorie sul “deliberare informato” e i *deliberative opinion polls* v. J. S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*, cit., 9 ss. e 81 ss.

lizzo strategico del canale mediatico, senza abbracciare quindi qualsiasi filone informativo, ed enfatizzando invece le campagne che risultino più utili per gli scopi contingenti⁵⁴ onde creare «un ambiente favorevole nell'opinione pubblica»⁵⁵. Il paradigma dell'intrattenimento, è stato osservato, ha una funzione strumentale nell'elevare il livello di attenzione captata⁵⁶.

Sul piano prettamente parlamentare acquisiscono favore e linfa quegli strumenti che si presentano ontologicamente collegati agli scopi di coinvolgimento dell'opinione pubblica⁵⁷ e che maggiormente si prestano a svolgere anche una funzione vistosamente comunicativa, o ad intercettare i titoli delle testate giornalistiche e la catena diffusiva dei *social network*.

In una fase di rilevante crisi della produzione legislativa, che pare andare anche oltre la deriva del «nomodotto» ove «tutto può scorrere» stigmatizzata da Irti⁵⁸, altri strumenti paiono aver conquistato, in Italia come in Europa, un accresciuto favore da parte dei parlamentari. D'altronde non può apparire bizzarra la tendenza alla valorizzazione dei procedimenti di controllo sull'operato governativo, che posseggono un'antica tradizione ma soprattutto sono conaturati alla nascita e all'esistenza dei parlamenti⁵⁹.

La preferenza per le sedute nelle quali si realizza un confronto diretto con l'Esecutivo, molto visibile e ostensibile all'esterno, risulta del tutto coerente con i vincoli prodotti da una esigenza comunicativa così incombente ed impellente come quella che si è descritta. Anche da questo punto di vista non è agevole tracciare il confine tra intenti di interazione con la cittadinanza attiva, di verifica e codeter-

⁵⁴ R. Vliegenthart *et al.*, *op. cit.*, 296; V. Boehme-Nessler, *Recht als Theater*, cit., 125; sulla relazione «simbiotica» tra politica e attori mediatici T. Meyer, *op. cit.*, 142.

⁵⁵ D. Nocilla, *Crisi della legge e tecnica legislativa*, cit., 64.

⁵⁶ V. Boehme-Nessler, *Recht als Theater*, cit., 126.

⁵⁷ Sul legame tra sindacato ispettivo e funzione di apertura informativa alla *Öffentlichkeit* v. ad es. S.T. Stiefken, *Parlamentarische Frageverfahren - Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?*, in *ZParl*, vol. 41, n. 1, 2010, 33.

⁵⁸ N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, 47, e già N. Irti, E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001, 45.

⁵⁹ Questa tendenza verso la centralità della funzione di controllo nei regolamenti parlamentari, infatti, è stata definita «visione antica e, insieme, modernissima» da E. Serafini, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 78.

minazione delle politiche pubbliche⁶⁰ o di mediazione attiva tra Governo e territorio (e come tali per nulla incompatibili con i principi di garanzia del pluralismo, pur in una forma così disintermediata) e la mera tecnica di spettacolarizzazione che rischia di travolgere i contenuti più rilevanti e profondi. Le critiche in questo senso si intrecciano con l'osservazione, spesso non infondata, per la quale molti atti di sindacato ispettivo solo apparentemente mirano ad instaurare un rapporto dialogico con il Governo, mentre nella sostanza si limitano allo scopo di esprimere un'asserzione che è stata definita «valutativo-propagandistica» sull'operato dell'Esecutivo⁶¹.

Dice Burdeau a proposito del controllo parlamentare del Governo che «con la sua irritante sorveglianza il Parlamento distoglie dal potere proprio coloro che avrebbero le capacità necessarie per assumerne degnamente il peso»⁶². Eppure gli strumenti di controllo sul governo sono percepiti come forma di estrinsecazione della libertà contro l'asimmetria informativa esistente rispetto al governo (non a caso definito il «potere informato»⁶³) e di garanzia della minoranza, altrimenti schiacciata dall'uso sistematico delle procedure legislative d'urgenza. Vale, quindi, la pena di ragionare sui mutamenti del controllo parlamentare sul Governo soprattutto nelle forme che più rispecchiano l'immediatezza nel dialogo e la società dell'immagine, come il *question time*.

5. *Il caso del question time al Senato: l'esperienza delle pregresse Legislature*

L'istituto delle interrogazioni a risposta immediata è introdotto in Italia negli anni '80, ampiamente risentendo del fascino esercitato dal modello inglese, noto per la sua vivacità nello scambio di battute tra parlamentare ed esponente governativo, concepito anche come

⁶⁰ G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, 191. Ancor più, parla di «Kontrolle und Mitsteuerung» W. STEFFANI, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, in *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, a cura di H.-P. SCHNEIDER, W. ZEH, Berlin, 1989, 1350.

⁶¹ Diffusamente G. FILIPPETTA, cit., risp. 4241 e 4219 ss.

⁶² G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, Milano, 1950, 275.

⁶³ Di *informierte Gewalt* parla ad es. P.J. GLAUBEN, *Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern*, in DVBl, n. 12, 2018, 751.

tribuna per mettere alla prova le capacità oratorie e di sintesi politica dei protagonisti.

L'impatto con il sistema parlamentare italiano ha rivelato le differenze di approccio rispetto al mondo anglosassone in modo molto palese: nonostante la previsione regolamentare del 1983 alla Camera e del 1988 al Senato⁶⁴, l'attuazione ed il regolare svolgimento delle sedute di *question time* hanno incontrato grandi difficoltà, relegando in prima battuta l'istituto ad una sostanziale latenza, dovuta, secondo l'opinione più diffusa, al carattere burocratico delle risposte governative e dunque alla scarsa attrattività del dibattito nel suo complesso⁶⁵. Solo a partire dal 1997 alla Camera e dal 1999 al Senato si è operato un tentativo sistematico di rivitalizzare l'istituto, con la previsione del *premier question time* alla Camera e di una periodicità minima mensile al Senato. Molte delle modifiche introdotte nel tempo sono state ben presto ascritte proprio ad esigenze di carattere comunicativo, così che si è parlato di «diritto parlamentare televisivo»⁶⁶.

Peraltro la crescente attenzione rivolta all'intervento in Aula del Presidente del Consiglio per rispondere alle interrogazioni, nonostante le grandi difficoltà a rendere operativa anche questa variante dell'istituto⁶⁷, da un lato è rivelatrice della volontà di coinvolgere la personalità di norma più conosciuta al pubblico generico, ed è stata quindi considerata come una forma di «personalizzazione» delle dinamiche politiche⁶⁸, dall'altro però può rappresentare un raccordo razionale con la funzione costituzionale del Presidente, il quale «di-

⁶⁴ La Camera ha approvato l'inserimento dell'art. 135-*bis* del proprio Regolamento il 12 ottobre 1983, il Senato ha introdotto l'art. 151-*bis* il 30 novembre 1988.

⁶⁵ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 572. L'alterna fortuna degli strumenti di controllo parlamentare nel corso delle legislature è un fenomeno diffuso anche in altri paesi europei, come si vede nel caso tedesco: cfr. S.T. SIEFKEN, *op. cit.*, 23-27.

⁶⁶ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, 574. Per il caso inglese v. F. STRAMACCI, *La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il question time italiano*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, 545.

⁶⁷ Particolarmente scarsa è stata l'attuazione del *premier question time* nella XV e XVI Legislatura: cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 225. Si ricorda la lettera del Presidente della Camera Casini del 30 maggio 2003 con cui lamentava la mancata partecipazione dell'allora Presidente del Consiglio ad alcuna seduta di *question time*; sulla vicenda v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, 190, n. 21.

⁶⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, 225.

rige la politica generale del Governo» ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione e risulta, pertanto, il soggetto più titolato a fornire risposte dirimenti per l'indirizzo politico complessivo e ad affrontare le questioni maggiormente interdisciplinari⁶⁹.

L'insieme di questi fattori rende comprensibile il clima di attenzione per il *question time* presidenziale creatosi alla Camera, che ha indotto, più di recente, il Presidente del Consiglio Conte a dichiarare spontaneamente la propria intenzione di partecipare regolarmente alle sedute di interrogazioni a risposta immediata già nelle sue comunicazioni programmatiche per la fiducia nel giugno 2018⁷⁰.

Vista in un'ottica di sistema, la dinamica che ha interessato il *question time* al Senato nel corso delle ultime legislature pare indicativa delle trasformazioni in discorso.

L'istituto ha affrontato una fase di grande sviluppo, accompagnata da alcune evidenti difficoltà: dopo gli anni di quasi desuetudine dell'istituto di cui si è detto, nelle legislature dalla XIV alla XVII le sedute dedicate a questa forma di controllo parlamentare sono passate dalle 8 della XIV legislatura, alle sole 5 della XV, per poi progredire rapidamente a 35 nella XVI e a 45 nella XVII⁷¹.

Le caratteristiche principali della modalità di svolgimento utilizzata al Senato fino alla riforma regolamentare del 2017 erano quelle dell'oralità e della tematicità: ciascun Gruppo poneva domande ai Ministri presenti in relazione ai temi prefissati dalla Conferenza dei Capigruppo. Netta, quindi, la differenza rispetto alla Camera, ove era previsto il deposito di quesiti entro le ore 12 del giorno prece-

⁶⁹ Non va, infatti, trascurato, che tra le difficoltà applicative dell'istituto del *question time* vi è quella della esatta delimitazione delle competenze dei Ministri, sia perché alcuni *dossier*, al di là della lettera delle disposizioni di legge, sono seguiti convenzionalmente da un particolare Dicastero in relazione ad accordi o a motivi di opportunità, sia perché alcune problematiche presentano obiettivi elementi di trasversalità che possono rappresentare una difficoltà per il parlamentare interrogante nel "calibrare" il quesito al Ministro presente in Aula. Inoltre meno agevole è focalizzare l'esatto novero dei quesiti sottoponibili ai Ministri senza portafoglio, poiché quasi sempre le loro attività si basano sulla collaborazione con altri Ministeri, chiamati a fornire un supporto finanziario o organizzativo, disponendo di una organizzazione umana e materiale più stabile.

⁷⁰ Senato della Repubblica, XVIII leg., 9ª seduta, 5 giugno 2018, res. sten., 20, 23, 75; Camera dei Deputati, XVIII leg., 11ª seduta, 5 giugno 2018, res. sten., 14.

⁷¹ Senato della Repubblica, UVI, *Gli atti di sindacato ispettivo in Senato*, Documento di analisi n. 6, a cura di M. Magrini, V. Diodato, S. Pagliardini, 2017, 43.

dente la seduta e senza un vincolo tematico (salvo ovviamente quello della competenza istituzionale dell'interrogato).

Certamente la presenza di quesiti non formalizzati per intero rappresentava un elemento di maggior aderenza al modello inglese, nel quale la «prova di eloquenza» rappresenta, come si è detto, un fattore fondamentale di giudizio sull'intervento dell'esponente governativo interrogato. Tuttavia la tendenza dei Gruppi ad anticipare volontariamente il contenuto dei quesiti e quella del Governo a fornire risposte aderenti alle risultanze ministeriali più che alla filosofia o al programma d'azione del politico interrogato hanno depresso non poco l'aspetto della contesa dialettica.

Nonostante la possibilità di modulare la trasmissione diretta televisiva a seconda dell'importanza del tema, diversamente da quanto previsto alla Camera, questa connotazione di scarsa ambizione del dibattito ha rischiato di dare riscontro all'obiezione di Manzella, che ha parlato dell'immagine di un'Assemblea «che si occupa spesso di questioni di scarsissimo rilievo, condannata a mostrare al paese non certo la propria immagine migliore»⁷², quasi a riecheggiare l'accusa di Bourdeau sulla pervasività delle procedure di controllo del Governo come «scomparsa delle discussioni generali, le sole veramente efficaci, [per] dar vita ad una pletora di interpellanze senza importanza»⁷³.

Anche la marcata eterogeneità delle sedute, in relazione alla presenza di temi e Ministri in grado o meno di suscitare interesse e dibattiti di più alto profilo, è stata percepita come un fattore di debolezza.

Inoltre le animate critiche rivolte dalla stampa circa la scarsa presenza dei parlamentari in Aula durante il *question time* hanno contribuito ad indurre un'interruzione, nel corso della XVII legislatura, della programmazione di ulteriori sedute. Mentre la presenza in Assemblea si allineava a quella del sindacato ispettivo ordinario, connotato quest'ultimo da un rapporto dialogico tra interrogante ed interrogato che può certamente giustificare la minor frequentazione da parte di altri parlamentari, le critiche dei *media* si basavano su una visione all'evidenza diversa dello strumento, inteso dunque come

⁷² A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 190.

⁷³ G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit., 276.

momento di interesse generale nel quale si rendeva conto alla collettività dell'azione di governo e che, come tale, comportava un dovere di presenza.

La riforma regolamentare del 2017 sembra mirare ad un'evoluzione dello strumento del *question time* che venga incontro ai limiti individuati dalla precedente esperienza⁷⁴, e volta dunque a favorire fluidità e capacità comunicativa al dibattito.

6. *La riforma del Regolamento del 2017-2018*

La riforma del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017 si è mossa, nel suo complesso, attorno al perseguimento di obiettivi di semplificazione, armonia con l'altro ramo del Parlamento e di soluzione dei profili di criticità o di minor fluidità propri del precedente sistema. La revisione testuale si è ispirata ai principî di «semplicità, chiarezza e brevità delle procedure parlamentari», ben presenti ai Costituenti e messi alla prova dallo stratificarsi di prassi complesse⁷⁵.

Anche il *question time* è stato sottoposto ad una complessiva revisione, ed opportunamente è stato definito «il nuovo *question time*»⁷⁶.

La prima e più evidente modifica dell'assetto precedente riguarda la scelta del modello basato su testi, presentati o designati il giorno prima della seduta per il tramite del Presidente di ciascun Gruppo che intenda intervenire.

Si sceglie così di abbandonare il carattere spontaneistico delle domande e l'intento di creare un duello oratorio in Aula, basato sull'immediatezza del «botta e risposta»⁷⁷, prendendo atto che i caratteri propri della tradizione inglese (nella quale peraltro le domande sono comunque tematizzate in anticipo e inserite a sorteggio nell'ordine del giorno) non erano riusciti a fondersi in modo armonico con le abitudini del parlamentarismo italiano⁷⁸. L'opzione, per converso,

⁷⁴ Sull'evoluzione dei regolamenti parlamentari come frutto dell'esperienza si veda E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato*, cit., 73 ss.

⁷⁵ F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione del Regolamento del Senato*, in *N. antol.*, vol. 619, 2018, 61.

⁷⁶ A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1, 2018, 56-57.

⁷⁷ F. STRAMACCI, *op. cit.*, 537.

⁷⁸ F. STRAMACCI, *op. cit.*, 549.

mira ad ancorare lo scambio dialettico alla presenza di un testo formalizzato e, con ciò, a presupporre una migliore documentazione e precisione della risposta. L'aspirazione di questo diverso modello pare essere, quindi, quella di provocare dichiarazioni esplicite e concrete del parlamentare e soprattutto del rappresentante del Governo, che non potrà agevolmente sottrarsi ad una presa di posizione sui temi ritenuti più di attualità rispetto all'indirizzo politico e scelti da tutti i Gruppi. Altro vantaggio molto apprezzato è dato dalla possibilità per i parlamentari di ottenere la risposta ad un quesito di qualsiasi argomento, purché ammissibile, in tempi molto brevi, garanzia che il sindacato ispettivo "ordinario" offre assai di rado⁷⁹.

Proprio questo obiettivo di ricerca dell'attualità fonde, ancora una volta, un elemento di rilievo giuridico-costituzionale – ovvero l'interazione tra governo e rappresentati popolari ad integrazione del mero procedimento nomogenetico – con un'esigenza di tipo prettamente comunicativo, ossia la raccolta ed il coinvolgimento del pubblico in un processo conflittuale di svolgimento delle questioni problematiche che maggiormente sollecitano le attese, le empatie e le sensibilità dei rappresentati, aumentando l'emozionizzazione della seduta e riducendo la distanza di posizioni con lo spettatore esterno⁸⁰. A sostegno di chi critica la teatralità di questa tensione dialettica ritorna alla mente la metafora critica di Schmitt, che sostiene come le prescrizioni sul dibattito pubblico di assemblea parlamentare sembrano fiamme dipinte sulla facciata di una centrale termica che danno l'illusione del fuoco acceso⁸¹.

Anche la volontà di liberare i Gruppi rispetto al precedente vincolo della tematica predefinita appare come una valorizzazione della sfida competitiva tra maggioranza di governo ed opposizione, che si estende così alla scelta dei temi ritenuti rispettivamente convenienti ovvero "dolenti" per la compagine al potere.

⁷⁹ Nel caso delle interrogazioni scritte ed orali come in quello delle interpellanze, al di fuori del *question time*, le stesse percentuali di risposta sono piuttosto basse. Nella XVIII Legislatura si situano al Senato attorno al 26,5% per le interrogazioni orali, all'11% per le scritte (molto più numerose) e all'1,6% per le interpellanze. Analoghi risultati si sono ottenuti in passato, come risulta dal *dossier* statistico *Gli atti di sindacato ispettivo in Senato*, cit., 20 ss.

⁸⁰ V. BOEHME-NESSLER, *Recht als Theater*, cit., 126.

⁸¹ C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, cit., 10.

Certamente non si può sottacere il valore intrinseco di un dibattito fondato su una preventiva ricerca di elementi di documentazione (notizie, statistiche o citazioni di opinioni autorevoli) rispetto ai dibattiti politici propri dei palinsesti televisivi, con i quali la trasmissione diretta del *question time* inevitabilmente si confronta, e che cedono con grande frequenza al confronto muscolare o al disordine argomentativo. Altrettanto positiva appare l'interazione tra le dichiarazioni rese dagli interroganti e dal Governo in sede di interrogazioni a risposta immediata ed i seguiti che vi vengono dati dalle testate giornalistiche o di approfondimento, poiché in tal modo diventano oggetto di comunicazione pubblica i prodotti formali del dibattito parlamentare in luogo delle interviste estemporanee o delle sterili dichiarazioni in sequenza degli esponenti partitici.

Peraltro il tentativo di ricondurre al circuito rappresentativo l'elaborazione delle questioni di attualità o di urgenza accomuna diverse disposizioni di regolamenti parlamentari dei Paesi di consolidata tradizione democratica⁸².

Collegato e sinergico con l'aspetto del vincolo tematico è, inoltre, quello della costanza nello svolgimento delle sedute: passare da un appuntamento di confronto con un determinato Dicastero su un tema limitato ad un momento di dibattito politico sostanzialmente generale, con libertà di prendere posizione su materie molto più ampie, ha sicuramente favorito la tendenza a mantenere il *question time* più costantemente nella programmazione settimanale dei lavori. Non muta, invece, il ruolo centrale della Conferenza dei Capigruppo, che determina di volta in volta lo svolgimento di sessioni di *question time* nell'ambito della più complessiva funzione di programmazione dei lavori.

Come già anticipato si è, poi, scelto di inserire nel regolamento l'istituto del *premier question time*, previsto con una periodicità bi-

⁸² Si pensi all'articolo 75-bis del regolamento del Senato francese, che prevede l'inserimento nel calendario di interrogazioni che siano «*en liaison avec l'actualité*», così come il regolamento del Bundestag (art. 106, comma 2 e allegato 7, comma 3) di cui si dirà; di particolare interesse la disciplina delle *urgent questions* inglesi, che possono essere inserite nell'ordine del giorno della giornata in corso purché se ne dimostri l'effettiva urgenza e rilevanza (*House of Commons, Standing Order* n. 21, punto 2), così come la previsione di strumenti specificamente destinati alla trattazione di sole questioni di attualità, come la *Aktuelle Stunde* austriaca (*Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates*, art. 97a).

mestrale⁸³. Questa scelta, avvenuta in un momento significativamente successivo rispetto alla Camera, pare connessa allo sforzo di orientare le sessioni di interrogazioni a risposta immediata verso un tono più elevato, in termini di indirizzo politico, rispetto al carattere “ministeriale” di molte sedute del passato.

La riforma regolamentare è stata poi in certo senso «completata» dalla pronuncia della Presidenza del Senato dell'11 settembre 2018, con la quale – richiamando principi già presenti nel Regolamento – si è sottolineata l'importanza della concisione delle domande, del rispetto degli ambiti di effettiva competenza governativa e si sono posti dei limiti dimensionali a tutte le interrogazioni, ivi comprese quindi quelle oggetto di *question time*⁸⁴.

L'attuazione della riforma, nel corso della XVIII legislatura, presenta diversi elementi di interesse. Innanzitutto dal punto di vista numerico: a fronte di un totale di 45 sedute di *question time* della precedente legislatura, nei primi due anni della XVIII già si sono svolte trenta sessioni di interrogazioni a risposta immediata (dal momento che, dopo l'introduzione con la riforma regolamentare delle sedute uniche giornaliere, non è più possibile parlare di “sedute” dedicate), tutte con diretta televisiva, con una particolare intensità nel corso del primo Governo Conte ed una diradazione soprattutto nel periodo del cambio di governo e della sessione di bilancio⁸⁵.

⁸³ Si è scelta, dunque, una scansione più agevolmente realizzabile rispetto a quella della Camera, ove il Presidente o un Vicepresidente dovrebbero intervenire due volte per ciascun periodo di calendario dei lavori (art. 135-*bis* RC).

⁸⁴ Senato della Repubblica, XVIII leg., 34ª seduta, 11 settembre 2018, res. sten., 9-10. Per la Camera si veda la circ. 21 febbraio 1996 sulle modalità applicative delle norme del regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo e il più recente parere 3 agosto 2016 riguardante la lunghezza degli atti. Per il Parlamento europeo l'Allegato III al Regolamento: criteri concernenti le interrogazioni e le interpellanze con richiesta di risposta scritta a norma degli articoli 138, 140 e 141. Per il *Bundestag* si consideri *GOBT, Anlage 4*, I.1. Si noti, peraltro, che il richiamo alla concisione e la fissazione di un tema univoco negli atti di sindacato ispettivo ha riguardato nel tempo lo stesso parlamento inglese: v. F. STRAMACCI, *op. cit.*, 544; S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, in *Ammn. in cammino*, 31 gennaio 2017.

⁸⁵ In questo permane una differenza con la Camera dei Deputati, ove lo svolgimento degli appuntamenti fissi settimanali, specie il *question time* e le interpellanze urgenti, appare più stabile, ossia tende ad avere luogo a prescindere dalle emergenze di calendario o dalla congiuntura politica.

In secondo luogo vi è un dato contenutistico: nel corso di svariate occasioni di *question time* si è registrata una convergenza dei Gruppi verso i temi di maggiore attualità politica e di più ampio risalto presso l'opinione pubblica, facendo venir meno – almeno in parte – quella patina di tedio «burocratico» che era stata censurata nel passato. Anche la maggior presenza di parlamentari nell'Aula legislativa sembra aver risentito del clima di confronto più vivo o di una maggiore centralità del momento delle interrogazioni all'interno della settimana parlamentare.

Nella nuova configurazione il *question time* ha determinato la scelta di argomenti legati più alla cronaca politica che alla normativa, spesso connessi a dichiarazioni controverse o a episodi ritenuti scabrosi, ma anche accalorati scambi di invettive, determinando una certa cesura con il passato, anch'essa oggetto di possibile apprezzamento sotto il profilo della creazione di un dibattito pubblico concorrenziale, oppure di critica, nel senso di uno svuotamento dei contenuti giuridicamente più pregnanti.

Queste tendenze ancora una volta evidenziano la centralità degli aspetti comunicativi, collegando il successo dell'istituto parlamentare e la sua stabilità nel tempo molto più alla creazione di una tribuna capace di raggiungere un pubblico esterno al “palazzo” che non alla realizzazione di un dibattito tra parlamentari ed Esecutivo in funzione di profonda *discovery* e di controllo. Vedendola in positivo, la maggior esposizione al pubblico può rappresentare, però, anche la risposta a quelle censure del passato secondo le quali gli strumenti di controllo sul governo produrrebbero un gran lavoro per la formulazione delle risposte negli uffici ministeriali ma si risolverebbero in informazioni pochissimo conosciute dalla cittadinanza, nonostante la pubblicità dei lavori⁸⁶.

7. *La riforma della Regierungsbefragung al Bundestag del 2019*

L'Italia risulta tutt'altro che isolata nel panorama internazionale in punto di crescita delle tendenze comunicative nel dibattito di sindacato ispettivo.

Il *Bundestag* il 21 febbraio 2019 ha approvato una riforma espressamente volta a rendere «più attrattivo» lo strumento delle in-

⁸⁶ S.T. SIEFKEN, *op. cit.*, 20 e 31.

terrogazioni immediate, più legato all'attualità dell'azione di Governo e più idoneo a creare un'interazione maggioranza-opposizione sotto gli occhi dell'opinione pubblica.

Si tratta della *Regierungsbefragung* di cui all'articolo 106 del Regolamento del *Bundestag*⁸⁷, un istituto che si basa sulla posizione orale di domande di interesse attuale nelle materie di responsabilità del governo federale, ed ha pertanto evidenti profili di analogia con il *question time*.

Precedentemente l'istituto era stato criticato proprio perché definito «inanimato»⁸⁸, privo di spontaneità⁸⁹ e perfino «deprimente» nel confronto con le *Prime Minister Questions* inglesi, poiché mutilato con la scelta di ministri e ambiti materiali poco conflittuali e, perciò, con il riconoscimento al governo di un ruolo preminente di “organizzatore” dei dibattiti⁹⁰. Dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri, la critica si incentrava sulla mancanza di vera interlocuzione, in particolare tra opposizione e Governo, poiché la possibilità di creare una scintilla di confronto innovativo sui vari temi dell'indirizzo politico risultava schiacciata dalla «drammaturgia parlamentare» nello scambio di battute⁹¹.

La riforma prende avvio con una specifica previsione del *Koalitionsvertrag* tra CDU/CSU e SPD del 12 marzo 2018, alla riga 8256, ove si parla di “nuova strutturazione della *Regierungsbefragung*”.

La riforma, che rivede la procedura dell'Allegato 7 del Regolamento⁹², attua un ripensamento dello strumento, prevedendo uno specifico orientamento verso le tematiche di maggior attualità: si prescrive al governo, prima della seduta, la trasmissione ai Gruppi dell'ordine del giorno di ciascun Consiglio dei Ministri e si esclude l'in-

⁸⁷ «In Sitzungswochen findet eine Befragung der Bundesregierung statt, bei der die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit stellen können. Das Nähere wird in Richtlinien geregelt (Anlage 7)».

⁸⁸ A. GRAW, *Echter Schlagabtausch oder höfisches Ritual?*, in *Die Welt*, 19 febbraio 2019.

⁸⁹ F. GÄRDITZ, *op. cit.*, 1298.

⁹⁰ F. MEINEL, *Questions to the ministers: Der Bundestag berät sich über die Zukunft der Regierungsbefragung*, in *verfassungsblog.de*, 6 febbraio 2019, 1; J. VON ACHENBACH, *Reform der Regierungsbefragung im Bundestag*, in *Der Staat*, vol. 58, 2019, 341.

⁹¹ F. GÄRDITZ, *op. cit.*, 1300.

⁹² Il plenum ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni, immunità e regolamento del 18 febbraio 2019, stampato 19/7859.

dividuzione di un tema predefinito di discussione, esplicitando il principio che l'argomento può essere scelto da ciascun parlamentare.

La nuova *Regierungsbefragung* viene allungata da 35 a 60 minuti e, in compenso, si prevede un accorciamento da 180 a massimo 90 minuti della sessione di risposta orale alle interrogazioni ordinarie (*Fragestunde*)⁹³.

Per mantenere coerente il dibattito in un'ottica dialogica la riforma prevede che abbiano la precedenza le domande di competenza del membro del governo presente in Aula, seguite da domande riferite alle ultime sedute del consiglio dei ministri e per ultime vengano quelle più generali.

Di particolare interesse, anche quale parallelo a quanto si è previsto in Italia, il vincolo posto in sede di riforma alla presenza del Cancelliere in Aula: si prevede sia presente almeno tre volte l'anno, garantendo una disponibilità prima di Pasqua, una prima della pausa estiva ed una prima di Natale; al di là del riferimento, apparentemente colorito, ai periodi delle feste, l'intento che emerge è chiaramente quello di collegare la risposta a interrogazioni immediate con momenti di "bilancio" periodico dell'indirizzo politico, integrando così l'ordinario andamento dei lavori sui provvedimenti legislativi con sedute di raccordo più concettuale tra parlamentari e governo.

Già gli elementi ricordati danno un'idea piuttosto nitida dell'obiettivo, anche in Germania, di creare una sede di confronto molto visibile e pienamente aperta alle logiche dei canali comunicativi, per dar luogo ad un «simbolo di un parlamentarismo vivo e attivo»⁹⁴.

Questa sensazione è, inoltre, ampiamente suffragata dal tenore delle audizioni preliminari di giuristi, che la commissione competente del *Bundestag* ha effettuato per una valutazione del testo di riforma proposto dalla maggioranza (al quale, peraltro, sono state avanzate controproposte dell'opposizione tendenti ad ampliare ancora di più il dibattito, con la contestuale concessione di più tempo

⁹³ *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT), Anlage 4, I*. Si noti, a questo proposito, la convergenza nei diversi paesi verso dei *format* adeguati alla creazione di prodotti comunicativi completi, dal momento che un confronto di 60 minuti consente di proporre al pubblico un confronto tra le diverse posizioni politiche, mentre i precedenti 35 minuti della *RB* erano certamente inadeguati e i 180 minuti della *Fragestunde* più adatti agli "addetti ai lavori" interessati ai singoli temi piuttosto che al pubblico attento alle questioni politiche di massima.

⁹⁴ J. VON ACHENBACH, *Reform der Regierungsbefragung*, op. cit., 325.

e la presenza in seduta di più membri del governo federale⁹⁵). Anzi, gli interventi appaiono pienamente in linea con le sensibilità di tipo concorrenziale-comunicativo delle forze politiche.

L'ottica di partenza è ben chiarita da Ann-Katrin Kaufhold (Università di Monaco), secondo la quale il sindacato ispettivo «nella sua forma attuale porta al dibattito politico da poco a niente» e risulta pertanto «bisogno di urgente riforma»⁹⁶.

Ancor più illuminante, ai fini che qui interessano, la decisa opinione di Jelena von Achenbach (Gießen) quando afferma che «l'interazione politica diretta tra il governo responsabile e l'opposizione parlamentare è un aspetto importante della competizione aperta delle diverse forze politiche, che sostiene il principio democratico» e consente all'opposizione «di mostrarsi in modo evidente ed efficace al pubblico (*Öffentlichkeit*) quale alternativa alla maggioranza di governo»; «i deputati dei gruppi d'opposizione possono, con le critiche e le proposte alternative, presentarsi all'elettorato come potenziale personale di governo». Il dovere dei ministri di riferire al Parlamento del proprio operato diviene quindi un «illustrare la propria azione di governo davanti agli occhi dell'opinione pubblica», per giungere ad un dibattito che diviene «evento politico idoneo a costruire un punto di raccordo ed un'occasione per la formazione dell'opinione e della volontà popolari»⁹⁷. In questa visione, quindi, l'amplificazione me-

⁹⁵ A supporto di questa posizione: C. SCHÖNBERGER, *Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung - Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, 30 gennaio 2019, in *www.bundestag.de*. L'A. sostiene l'esistenza di un generale diritto di "chiamata" a riferire del Parlamento nei confronti dei membri del governo, derivante dal vincolo costituzionale contenuto nell'art. 43, primo comma, GG, che afferma «*Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen*». Contra M. MORLOK, *Stellungnahme zu den eingereichten Änderungsvorschlägen für Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, 29 gennaio 2019, in *www.bundestag.de*, 2 ss. e F. GÄRDITZ, *op. cit.*, 1301, che invece ritengono che il diritto derivante dal precepto costituzionale necessita di un'esplicita votazione per essere esercitato, e quindi si colleghi ad un caso eccezionale, non al mero inserimento di una procedura informativa all'ordine del giorno.

⁹⁶ A.-K. KAUFHOLD, *Stellungnahme zu den Anträgen etc.*, 28 gennaio 2019, in *www.jura.uni-muenchen.de*, 14. L'A. svolge diffuse considerazioni sul principio costituzionale secondo il quale le norme dei regolamenti parlamentari non possono vincolare soggetti terzi e, quindi, la capacità del GOBT di creare un vincolo alla presenza fisica dei Ministri o alle loro modalità di risposta ai quesiti permane piuttosto debole.

⁹⁷ J. VON ACHENBACH, *Reform der Regierungsbefragung*, *op. cit.*, 336-337. Con-

diatica del messaggio politico e l'esibizione delle piattaforme programmatiche dei gruppi non andrebbero affatto censurate bensì valorizzate come funzione fondamentale dell'istituto parlamentare. Del tutto coerente con questa linea di pensiero è, quindi, l'invito ad escludere in ogni caso la sostituzione della presenza dei ministri con quella dei sottosegretari o la delega ad altro ministro, opzioni che eluderebbero l'effettività della funzione di controllo sul governo costituzionalmente prevista⁹⁸.

Non dissonante l'opinione di Christoph Möllers (Humboldt Berlino), che ha apprezzato nella riforma che «la presenza dei membri del governo, ed in particolare della Cancelliera, sia resa obbligatoria, e che si regolamenti meno possibile l'alternarsi degli interventi così da lasciare spazio alla competizione politica», dal momento che lo strumento non è solo conoscitivo per i parlamentari ma serve anche a rendere «il sistema di governo parlamentare visibile e udibile». Pertanto le modalità procedurali devono valorizzare «la spontaneità e lo scambio politico nell'agone, nel quale i partecipanti possono dar buona prova di sé con un discorso pubblico» ed evitare assolutamente che il governo incida nella scelta di argomenti e ministri interrogati⁹⁹.

Infine vale la pena di citare l'invito di Martin Morlok (Düsseldorf), che sconsiglia la programmazione di lungo periodo dei ministri interrogati, poiché non valorizza la necessità di seguire le questioni e le materie di stretta attualità, come tali imprevedibili¹⁰⁰.

8. *Elementi di riflessione*

L'evolversi degli strumenti di controllo parlamentare sul governo indica, dunque, la strada di una “rappresentazione” partico-

forme F. MEINEL, *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems*, Tübingen, 2019, 272.

⁹⁸ *Ibidem*, 338-339. In quest'ottica, quindi, non si potrebbe parlare di “personalizzazione” in senso deteriore dello strumento parlamentare quando questo si leghi alla particolare visibilità o fama dell'esponente di governo interveniente, poiché sarebbe invece la naturale conseguenza del suo impegno personale “in prima linea” quale garante dell'indirizzo politico dell'Esecutivo.

⁹⁹ C. MÖLLERS, *Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung etc.*, 30 gennaio 2019, in *www.bundestag.de*, 5 e 8.

¹⁰⁰ M. MORLOK, *Stellungnahme*, cit., 4.

larmente sensibile alle esigenze e ai canoni mediatici e sociali-media-tici, e non solo in Italia.

La preferenza degli attori politici va certamente a quegli strumenti, come il *question time*, che si esprimano come rito “corale”, che coinvolgono l’assemblea anche nella sua dimensione gruppale, rispetto a quelli (come il sindacato ispettivo ordinario) che tendono ad instaurare un rapporto bilaterale tra parlamentare interrogante ed esponente governativo.

Nel contesto dell’estrema varietà di opinioni che si sono sviluppate sul rapporto tra circuito rappresentativo e tecnologie della comunicazione, appare limitante sia l’adesione ad un entusiasmo acritico per la capacità di interazione a distanza del cittadino comune con l’istituzione, sia quella alle visioni totalmente pessimistiche, incentrate sul declino della funzione di rappresentanza e sulla superficialità dei contenuti espressi nei contesti così esposti.

Occorre senza dubbio distinguere tra aspetti della tecnologia che effettivamente siano in grado di erodere gli spazi di mediazione e innescare, di per sé, tendenze plebiscitarie¹⁰¹ e strumenti che, invece, si limitino a proporre l’attività parlamentare in un’arena più ampia, che giocoforza è soggetta a regole differenti dal passato. Appare condivisibile il ragionamento secondo il quale porta a poco la demonizzazione dello strumento tecnologico, poiché distrae rispetto all’indirizzo politico che si va ad assumere in concreto con i contenuti trasmessi¹⁰².

Anche lo stile polemico dei rapporti instaurati in questa condizione ricorda quelle che Filomusi Guelfi chiamava “le impazienze democratiche”¹⁰³ e che appaiono secondarie rispetto all’interesse primario dello Stato costituzionale, ossia la garanzia di un pluralismo quanto più ampio possibile, dunque non annichilito dal potere di fissazione dell’agenda da parte di movimenti d’opinione unilaterali ed effimeri, la cui trasparenza rimane molto controversa.

Abstracts

Il saggio si inserisce nell’ambito della giornata in onore di Paolo Ridola, la cui opera di ricerca ha indagato in profondità il ruolo dei

¹⁰¹ Così S. RODOTÀ, *op. cit.*, 6 e 30-31.

¹⁰² G. SARTORI, *op. cit.*, 188.

¹⁰³ F. FILOMUSI GUELF, *Enciclopedia giuridica* (1885), rist. anast., Matera, 2013, 260.

partiti e del pluralismo nei sistemi costituzionali contemporanei. Partendo da queste suggestioni si pone la questione dell'influenza dei *media* e dei *social media* nella programmazione dei lavori parlamentari e nella scelta delle procedure, richiamando le molte riflessioni sul labile confine tra gli aspetti positivi di una forte interazione della cittadinanza attiva con il circuito della rappresentanza e le diffuse critiche che contestano un impoverimento del dibattito parlamentare ed una decadenza della capacità di sintesi dell'interesse comune. Si prende, quindi, ad esempio la recente evoluzione degli strumenti di sindacato ispettivo, evidenziando il crescente successo di tutte le forme capaci di provocare un'alta esposizione mediatica del dibattito e un coinvolgimento del pubblico generale, come il *question time* ed il *premier question time*. L'analisi delle riforme degli ultimi anni di questi istituti nel Senato italiano e nel *Bundestag* tedesco rivela un indice evidente dell'opzione per un dibattito quanto più visibile e capace di raggiungere una platea esterna, mentre vengono progressivamente marginalizzate le forme di controllo su specifici aspetti amministrativi o ministeriali, ritenute non idonee a suscitare l'agone del confronto tra proposte politiche di maggioranza e di opposizione dinanzi all'opinione pubblica "mediatizzata".

The essay is a contribute to the seminar in honor of Paolo Riodola, whose research activity investigates very deeply the various issues related to the role of political parties in the parliamentary democracy and to the development of pluralism in modern constitutions. The article considers the strong influence of media and social media on the agenda setting of contemporary parliaments, questioning the uncertain borderline between the widespread expectations of a more "direct democracy" built on citizens' interactions through social media and the declining role of political compromise search in the parliamentary proceedings. Main focus of the article is on the overwhelming importance of communication needs in the choice, organization and outcome of parliamentary proceedings, specifically considering the government control instruments: spectacular forms of debate like ministers and premier question time, where the general public can be largely involved, are becoming more and more popular. In the meantime, debates on specific policies or ministerial issues largely loosed their appeal due to their lack of popularity "on

screen”. A specific attention is then given to recent reforms of the question time proceedings in Italy and Germany, showing that the above-mentioned preference for debates that can awake a widespread media interest is increasingly common throughout the parliaments.

Finito di stampare
nel luglio 2020
PL Print - Napoli