

Edizioni dell'Assemblea

36



Università degli Studi di Firenze  
Facoltà di Scienze Politiche  
“Cesare Alfieri”

*Daniele Caruso*

# **Sindacato ispettivo e rappresentanza politica**

**Il caso del Consiglio regionale della Toscana**

Consiglio regionale della Toscana



## Sommario

Capitolo I	
Ragioni e metodologia della ricerca	9
Capitolo II	
Introduzione alla lettura dei dati	23
Capitolo III	
Le risultanze della rilevazione	63
Conclusioni	101
Appendice	115
Bibliografia	141



*Molte persone meritano un ringraziamento per il sostegno dato a questo lavoro. Naturalmente il relatore, prof. Massimo Morisi. Oltre a lui, ringrazio sentitamente l'ex-consigliere Roberto Teroni, per avere messo a disposizione del mio lavoro la sua preziosa esperienza durante la preparazione della ricerca. Grazie al dott. Alessandro Tonarelli dell'Ufficio assistenza alle sedute consiliari, la dott.ssa Monica Valentina e il personale dell'Archivio generale del Consiglio Regionale della Toscana che hanno reso possibile questa piccola ricerca empirica. Ringrazio infine tutti gli intervistati, per la loro disponibilità e l'interesse mostrato. Specialmente, il dott. Roberto Cianferoni, non solo per avere concesso l'intervista, ma anche per i numerosissimi consigli, le utilissime critiche e le feconde chiacchierate che hanno accompagnato la stesura di questo lavoro.*

*Naturalmente, eventuali imprecisioni ed omissioni dipendono esclusivamente da me.*



## Capitolo I

### RAGIONI E METODOLOGIA DELLA RICERCA

La sostanza della ricerca consiste in un'indagine sulla funzionalità del sindacato ispettivo nell'attività del Consiglio regionale toscano per sottolinearne la rilevanza non solo rispetto alla generale funzione del controllo istituzionale, ma intendendo gli strumenti ispettivi come «contenitori di relazioni di rappresentanza».<sup>1</sup> Si cercherà quindi di comprendere come questi “contenitori” siano mutati nel tempo. Se, ed in che modo, il ceto politico-consiliare toscano abbia modificato la propria missione rappresentativa sarà la principale questione che si cercherà di risolvere. Al fine di rispondere a questo generale punto di domanda, cui si faranno corrispondere alcuni indispensabili sfondi teorici e concetti chiave, effettueremo una ricognizione empirica su cui basare ogni ipotesi.

Si è perciò scelto di adottare l'assemblea elettiva regionale come unità di analisi in una comparazione diacronica e di utilizzare come lente d'ingrandimento lo strumento ispettivo più semplice e di più frequente uso, l'interrogazione. Il bersaglio della classificazione è costituito da due insiemi:

1) le prime 17 interrogazioni orali presentate in ogni anno solare a partire dalla IV legislatura compresa fino all'ottobre 1997 che abbiano avuto come esito lo svolgimento in Aula. Si tratta di un campione totale di 205 atti. Il totale di quelle presentate ammonta a 3451 atti, di cui

1 Cfr. Caretti P., Morisi M. (a c. di), “Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2005” in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari. Quaderno 16, Giappichelli, Torino, 2006, p. 168.

solamente 931 effettivamente svolte. Il campione rappresenta dunque il 22% delle interrogazioni orali con esito di svolgimento;

2) Tutte le interrogazioni a risposta immediata che abbiano avuto come esito lo svolgimento in Aula a partire dall'ottobre del 1997 fino all'aprile del 2008. Sono in tutto 461 atti di *Question Time*. Ne sono state effettivamente classificate 446, cifra corrispondente al 97% del totale.

Cominciare la ricognizione da tale momento è espressione della volontà di porsi in continuità con due precedenti ricerche sul tema.<sup>2</sup> Sebbene leggermente riadattati, i criteri scelti per la classificazione si rifanno completamente a questi due precedenti lavori, nonché e soprattutto ad un'altra ricerca, quella svolta nell'ambito del Seminario dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari del 2005, da collocarsi nel solco dello stesso filone. Tale già citato studio sulla funzionalità degli istituti ispettivi nel ruolo delle due Camere ha consentito di osservarne empiricamente le dinamiche nella specifica prospettiva di chi intende le interrogazioni e le interpellanze non solo rilevanti circa le attività direttamente riconducibili al Governo e alle sue politiche, bensì riguardo ai modi in cui il sindacato ispettivo può assumere diverse valenze nella singolare rappresentanza politica espressa.<sup>3</sup>

La continuità della presente rilevazione non è solamente temporale ma principalmente consiste nell'adozione di una particolare prospettiva

2 Morisi M., "Mozioni, risoluzioni, (e interpellanze/interrogazioni) nell'esperienza del Consiglio regionale toscano: dati preliminari in *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, Consiglio regionale della Toscana-Commissione speciale per i problemi istituzionali, I vol., Consiglio regionale della Toscana, 1983 e Righettini S., "L'uso degli strumenti di sindacato ispettivo nel Consiglio Regionale della Toscana" in Morisi M. (a c. di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Franco Angeli, Milano, 1987.

3 Cfr. Caretti P., Morisi M. (a c. di), op. cit., p. 140.

d'analisi che informa la metodologia della rilevazione stessa. L'assunto che accomuna questo filone è il seguente: *gli istituti d'ispezione vengono attivati dal ceto politico-assembleare molto frequentemente poiché assolvono prettamente ad una funzione che poco ha a che fare con quella generica dell' "ispezione" o con quella ancor meno circoscrivibile del "controllo dell'assemblea". La vitalità passata, presente e, molto probabilmente, futura di tali strumenti risiede infatti nell' "agire rappresentativo singolare" che essi evidentemente incorporano.*

Cosa davvero sia l'agire rappresentativo è come chiedersi cosa sia in generale la rappresentanza politica. In questa sede non si tenterà di rispondere a tali macroquesiti. La presente ricerca, di valore meramente ricognitivo, non ha l'ambizione di rispondere a tal genere di questioni. Si cerca piuttosto di focalizzare l'attenzione su di un altro compito comune a tutte le assemblee rappresentative e che nella celebre classificazione del costituzionalista inglese Walter Bagehot va sotto il nome di funzione "espressiva".<sup>4</sup> Il senso del mio lavoro sta infatti nell'indagare l' "espressività" di un'assemblea elettiva come quella del Consiglio regionale della Toscana, proprio a partire dall'osservazione del concreto utilizzo che il ceto assembleare ha nel tempo fatto del sindacato ispettivo.

Come già ricordato sopra, scegliere il sindacato ispettivo come punto di vista per osservare l'evoluzione della rappresentanza politica individuale richiama varie altre ricerche condotte a partire da tale angolazione.<sup>5</sup> Per

4 «The second function of the House of Commons is what I may call an expressive function. It is its office to express the mind of the English people on all matters which come before it» (Bagehot W., *The English Constitution* [1867], Oxford University Press, 1955, p. 177).

5 Di questo filone sono, in ordine cronologico, i lavori di: Feltrin P., "Le attività non legislative (1948-1968)", in Aa. Vv., *Sindacalisti in Parlamento*, Edizioni Lavoro, III vol., Roma 1966; Morisi M., "Mozioni, risoluzioni, (e interpellanze/interrogazioni) nell'esperienza del Consiglio regionale toscano: dati preliminari in Le regioni fra potere centrale e potere locale, Consiglio regionale della Toscana-Commissione

tale ragione, non mancherò di citare in corso d'esposizione tutti gli studi precedenti che ispirano la metodologia della classificazione empirica e che rappresentano la pietra di paragone per ogni considerazione finale.

- La classificazione degli atti

I criteri classificatori della scheda utilizzata per la rilevazione empirica attengono al “chi” e al “cosa” di ogni singolo atto. In altri termini, per ciò che concerne il primo profilo, gli interroganti sono stati classificati per numero di firmatari, per gruppo consiliare d'appartenenza, per circoscrizione d'elezione<sup>6</sup> e qualificati come consiglieri di “prima schiera” o di “seconda schiera” in base alla rilevanza delle cariche consiliari ricoperte.<sup>7</sup> In presenza di più firmatari, qualora non fosse stato possibile individuare un chiaro primo firmatario, si sono naturalmente tralasciati gli ultimi due criteri classificatori sopra menzionati.

Per quanto riguarda il piano del “cosa”, cioè quello dei contenuti, le

speciale per i problemi istituzionali, I vol., Consiglio regionale della Toscana, 1983; Righettini S., “L'uso degli strumenti di sindacato ispettivo nel Consiglio Regionale della Toscana” in Morisi M. (a c. di), Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali, Milano, Franco Angeli, 1987; Cazzola F, Morisi M., La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima Repubblica, Feltrinelli, Milano, 1996; Caretti P., Morisi M., “Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2005” in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari. Quaderno 16, Giappichelli, 2006.

6 Se eletti nella quota maggioritaria, la circoscrizione di provenienza riportata nella scheda di rilevazione corrisponde alla circoscrizione elettorale dove il consigliere ha svolto la maggior parte della sua vita politica.

7 Ho qualificato come consiglieri di “prima schiera” gli interroganti occupanti cariche di presidenza o vicepresidenza di commissione, presidenza o vicepresidenza di gruppo e vicepresidenza dell'assemblea. Ho inserito nell'insieme “seconda schiera” i presidenti o vicepresidenti di gruppi non superiori ai tre componenti ed i presidenti o vicepresidenti di commissioni non permanenti. Sotto il medesimo insieme, ho classificato tutti gli interroganti rimanenti.

interrogazioni sono state distinte secondo sei criteri:

- a) L'oggetto. Ossia gli atti sono stati classificati a seconda che avessero ad oggetto:
  - un' azione o una politica della Giunta;
  - la condotta di un membro in carica della Giunta;
  - la condotta di un organo o struttura della pubblica amministrazione;
  - la condotta di entità estranee alla Giunta;
  - la condotta o la politica di un ente locale;
  - la condotta o la politica di un ente nazionale;
  - la condotta di soggetti privati.
- b) L'intento dichiarato. Consistente in:
  - richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto;
  - sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento;
  - tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione;
  - chiedere alla Giunta specifiche informazioni.
- c) L'intento sostantivo dell'interrogante, ovverosia la volontà prevalente riscontrabile attraverso l'interpretazione del linguaggio argomentativo utilizzato nell'atto ispettivo. Ai fini della nostra rilevazione, esso consiste:
  - nella contestazione dell'azione del governo regionale;
  - nella contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi;
  - nel prospettare la soluzione di un problema dato, vale a dire esplicitare una volontà di *problem solving* attraverso la proposta o la sollecitazione di adozione di determinate linee d'azione politica od amministrativa.
- d) Il tipo di rappresentanza implicita nel contenuto dell'atto:
  - particolaristica, ossia che si rivolge a degli "interessi

microsezionali” del sistema sociale, economico o amministrativo;

- localistica, cioè esprimente aspettative di comunità territoriali circoscritte;
- general-generica, vale a dire una modalità di espressione della rappresentanza politica residua rispetto alle prime due. Vi rientrano tutte le interrogazioni non rivolte verso specifici ambiti territoriali o gruppi d’interesse.

e) Per materia trattata. Così come per tutti i criteri menzionati ho riadattato la griglia di classificazione su quella utilizzata nell’ambito della ricerca svolta sul Parlamento nazionale<sup>8</sup>, allo stesso modo si è voluto seguire, circa la riaggregazione delle materie trattate, la sopra citata rilevazione di Stella Righettini sull’attività ispettiva nel Consiglio Regionale della Toscana. Le categorie classificatorie per le materie trattate nei singoli atti sono le seguenti:

- Territorio/paesaggio;
- Sanità/assistenza;
- Istruzione/sport;
- Industria/artigianato;
- Commercio/turismo;
- Amministrazione regionale;
- Agricoltura/allevamento;
- Governo e finanza regionale;
- Amministrazione locale;
- Amministrazione nazionale;

8 In altri termini, il riferimento metodologico principale, per quanto riadattato ad un contesto regionale e non nazionale, è lo schema elaborato in Caretti P., Morisi M. (a c. di), op. cit. Fa unica eccezione il criterio della ‘rilevanza della circoscrizione provinciale d’elezione dell’interrogante nel contenuto dell’atto’, per il quale si segue il lavoro di stella Righettini (op. cit.).

- Politica nazionale od internazionale;
- Viabilità/trasporti.
- f) Per rilevanza provinciale. Sempre seguendo la griglia classificatoria tracciata da Righettini, ho aggiunto infine il criterio della rilevanza provinciale dell'atto in rapporto alla provenienza circoscrizionale del consigliere.

- Il *Question Time* toscano

La metodologia utilizzata si distingue per un universo delle interrogazioni classificate composto da due insiemi diversi per quantità (numero degli atti selezionati) e per qualità (prescrizione normativa dell'istituto ispettivo e suo utilizzo). Tale scelta è motivata dalla introduzione nel Consiglio regionale toscano dell'interrogazione a risposta immediata che, come vedremo, ha comportato una piccola rivoluzione nell'intero mondo degli istituti ispettivi consiliari. Al momento di tirare qualche conclusione, si dovrà infatti tenere in grande conto la specificità dei due strumenti ispettivi selezionati. Se infatti la prassi toscana ha fatto giustizia dei distinguo regolamentari tra interrogazione ed interpellanza (così come in quasi tutte le assemblee elettive di ogni livello), ciò non si può affermare per quanto concerne l'istituto dell'interrogazione immediata toscana e dell'uso concreto che ne è stato fatto. Le conclusioni delle principali ricerche a cui ci si vorrebbe riallacciare, derivano dalla classificazione non di un campione, ma di tutte le interrogazioni e le

interpellanze nel loro insieme presentate nelle prime due legislature.<sup>9</sup> Al contrario, qui si dovranno sempre comparare e tenere distinti i due diversi istituti ispettivi nella fase finale dell'elaborazione dati. Il nuovo istituto dell'interrogazione a risposta immediata vige presso il Consiglio regionale toscano già dall'ottobre del '97.<sup>10</sup> Sia pure con una certa discontinuità, dovuta ad una fase iniziale di sperimentazione e alle naturali modalità di sviluppo dell'agenda consiliare, l'istituto del c.d. *Question Time* è stato frequentemente attivato.<sup>11</sup> Lo scopo della sua istituzione fu quello di dare maggiore vivacità all'istituto ispettivo dell'interrogazione. Tale vivacità, derivante da una dialettica del tipo "botta e risposta" e tipica dell'esperienza anglosassone, è stata effettivamente riscontrata in una delle prime rilevazioni sul concreto utilizzo del nuovo strumento.<sup>12</sup> L'analisi in questione, sebbene copra solo i primi tre anni di utilizzo, ha mostrato come la Presidenza si sia da subito impegnata ad elevare la qualità del nuovo strumento ammettendo nella maggioranza dei casi interrogazioni che rispettavano i requisiti di

9 Gli atti classificati nelle prime due legislature sono stati in tutto 1069, di cui 273 interpellanze, 652 interrogazioni a risposta scritta e 144 interrogazioni a risposta scritta (cfr. Righettini S., op. cit., p. 176). L'indagine svolta sul sindacato ispettivo nazionale, si basa su di un semicampionamento degli atti esaminati, scegliendo tutte le interrogazioni e le interpellanze giudicate ammissibili nei due rami del Parlamento, relative ai mesi di gennaio di tutti gli anni della XIII e della XIV legislatura. (cfr. Caretti P., Morisi M., op. cit., pp. 116-117 )

10 La base giuridica dell'istituto è costituita da una circolare del 28 ottobre 1997 del Presidente del Consiglio che, recependo le decisioni dell'Ufficio di Presidenza e della Conferenza dei gruppi consiliari, ha modificato la prassi delle interrogazioni introducendo le interrogazioni a risposta immediata. Per le modifiche successive vedi Petrillo P. L., Lo statuto dell'opposizione consiliare nei nuovi Statuti regionali. Il caso della Regione Toscana, Consiglio regionale della Toscana, Firenze 2005, pp. 42-43.

11 Cfr. Tonarelli A., "Il Question Time nel Consiglio Regionale della Toscana. Una promettente innovazione organizzativa" in Carli M., Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni, Giappichelli, Torino, 2001, I vol., pp. 497-501.

12 Ivi, pp. 493 e ss.

rilevanza generale e di urgenza o particolare attualità politica.<sup>13</sup> Altre interessanti caratteristiche formali riguardano gli incentivi procedurali della certezza della risposta, della rapidità di processo e della massima pubblicità possibile nell'ambito dei lavori d'aula per le interrogazioni selezionate.<sup>14</sup>

La citata ricognizione sul *Question Time* toscano, ha riscontrato due differenze sostanziali rispetto alle altre regioni ordinarie che hanno disciplinato, in via sperimentale o meno, l'interrogazione a risposta immediata: a) « (...) le prescrizioni relative al *Question Time*, prevedono un *favor* nei confronti dei gruppi di minoranza, i quali vedono riconosciuta, nel loro complesso, la facoltà di accedere al nuovo istituto con frequenza doppia rispetto a quelli di maggioranza»;<sup>15</sup> b) « (...) la voluta esclusione dei gruppi consiliari dal meccanismo di computo (...) priva gli organi di autogoverno consiliare di sotto-criteri oggettivi in base ai quali regolare l'accesso al *Question Time* nel quadro, molto generale,

13 In particolare, circa il requisito della generalità, «34 delle 64 interrogazioni a risposta immediata svolte riguardano sicuramente argomenti generali o importanti settori d'intervento, mentre delle restanti 29 relative a tematiche di ambito più ristretto, solo 3 difettano platealmente ed in modo simultaneo dei requisiti dell'urgenza o dell'attualità politica. (...) solamente 14 interrogazioni delle 63 complessivamente svolte, per un'incidenza del 22%, si riferiscono con certezza alle circoscrizioni provinciali di elezione dei presentatori. Si può pertanto affermare che, sia pure nell'ambito di un atteggiamento disponibile e pragmatico assunto dalla Conferenza dei capigruppo, le condizioni poste per lo svolgimento della procedura in esame sono state generalmente rispettate, contribuendo così a far corrispondere, con buona approssimazione, la prassi consiliare alle prescrizioni che la regolano». (Ivi., p. 501)

14 Circa tali nuovi incentivi procedurali, l'autore aggiunge: «Con le modifiche introdotte, infatti, l'Ufficio di Presidenza, appare maggiormente in grado di chiamare la Giunta a rispondere alle interrogazioni in tempi precisi e ravvicinati, sia pure coinvolgendola nella programmazione dei lavori. Inoltre, selezionando un sottogruppo di interrogazioni a svolgimento rapido, sia per i tempi di approdo all'aula che per i tempi di svolgimento in aula, il sistema Consiglio-Giunta, appare in grado di accrescere, almeno in via teorica, la propria capacità di processare anche i restanti tipi di atto ispettivo». (Ivi, p. 495)

15 Ibidem.

definito dal rapporto di 2 a 1 fra opposizioni e maggioranza».<sup>16</sup>

Dal momento che tali norme si innestano su di un confronto anche coalizionale, sembrerebbe che l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata, più di ogni altro strumento ispettivo, vada nella direzione di un effettivo rafforzamento di quelle dinamiche processuali che distinguono una forma di governo maggioritaria, per cui ad una trasformazione dei poteri normativi dell'assemblea dovrebbe corrispondere una ridefinizione del controllo e dell'ispezione consiliare. Attraverso la rilevazione empirica e le interviste in profondità, si cercherà qui di comprendere se l'esperienza del *Question Time* toscano abbia rappresentato un contributo rilevante, almeno sul piano della funzione del controllo, al processo di razionalizzazione della forma di governo regionale. Infine, si tenterà di capire quanto l'interrogazione a risposta immediata toscana sia davvero riuscita ad imbrigliare quella singolare rappresentanza espressiva insita in ogni strumento ispettivo attivabile individualmente.

- Aspetti tecnici del sindacato ispettivo toscano

Il ricorso agli strumenti di sindacato ispettivo dell'assemblea regionale toscana è oggi molto frequente.<sup>17</sup> In generale, la maggioranza dei consigli regionali italiani esercita funzioni sia di indirizzo che di controllo. A seguito della trasformazione in senso regionalista culminata

<sup>16</sup> Ivi, p. 496.

<sup>17</sup> Gli atti di sindacato ispettivo (interrogazioni scritte, interrogazioni orali, interrogazioni orali in commissione ed interpellanze) hanno mostrato una costante crescita, eccetto per una lieve flessione nella VII in cui calano tutti i tipi di atto: un totale di 463 atti nella prima legislatura, 989 nella seconda, 1505 nella terza, 1608 nella quarta, 2258 (mancano interpellanze) nella quinta, 2716 nella sesta, 1970 nella settima.

nella modifica del Titolo V e nella successive approvazioni degli statuti, questi consigli hanno inteso rafforzare la propria potestà ispettiva nei confronti della giunta, non volendo dismettere, con rarissime eccezioni, nemmeno la funzione di indirizzo.<sup>18</sup> La vitalità degli istituti ispettivi regionali è confermata dall'attuale tendenza di quasi tutte le giunte regionali a considerare sempre di più questi atti.<sup>19</sup>

In particolare, la Toscana ha visto aumentare sia il numero degli atti ispettivi che ricevono risposta, sia la percentuale di definizione rispetto agli atti presentati (+53% nel periodo 2006 rispetto al 2004). La nostra Regione ha inoltre fatto sue alcune norme potenzialmente in grado di contribuire fortemente ad andare verso quel nuovo equilibrio tra decisione e rappresentatività.<sup>20</sup> Basti pensare ai pareri di bilancio preventivi degli enti<sup>21</sup>, ai pareri delle commissioni sui regolamenti di competenza della giunta<sup>22</sup>, alle informative al consiglio qualora debba approvare specifici atti di indirizzo<sup>23</sup> o ancora al controllo del consiglio sulle nomine regionali.<sup>24</sup> Un ampio uso di tali norme da parte dei consiglieri è stato rilevato da un recente monitoraggio, evidenziando perciò una buona collaborazione tra le due principali istituzioni regionali.<sup>25</sup> Se i progressi fatti sul terreno delle innovazioni procedurali

18 Cfr. Ronchetti L., "Rapporti tra Giunta e Consiglio" in Rapporto sulla legislazione regionale 2004-2005, capitolo 2, consultabile sul sito dell' Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie."Massimo Severo Giannini", <http://www.issirfa.cnr.it/1236,1018.html>.

19 La Toscana guida tale trend. (Cfr. , a c. di, Osservatorio della Camera dei deputati (a c. di), Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea, Roma, 2007, pp. 110 e 162.)

20 Cfr. Caretti P., op. cit., p. 59 e ss.

21 Art. 37, 2° co., st. Toscana.

22 Art. 42, 2° co., st. Toscana.

23 Art. 48, st. Toscana.

24 Art. 50, 2° co., st. Toscana.

25 Cfr. Libertini R., "Nota di sintesi" del Rapporto sulla legislazione della Regione

del nuovo Statuto, unitamente alle recenti trasformazioni del sistema costituzionale e a quelle recentissime del sistema partitico, abbiano infine inciso sullo stile della rappresentanza regionale, sono questioni che si è cercato di mettere a fuoco con le interviste.<sup>26</sup>

Alcune tabelle e grafici di seguito indicati, inquadrano preliminarmente, e da un punto di vista quantitativo, il fenomeno ispettivo toscano generale ed i periodi classificati.

Toscana (maggio 2005 – dicembre 2006), Consiglio Regionale della Toscana, Firenze, 2007, p.3 e ss.

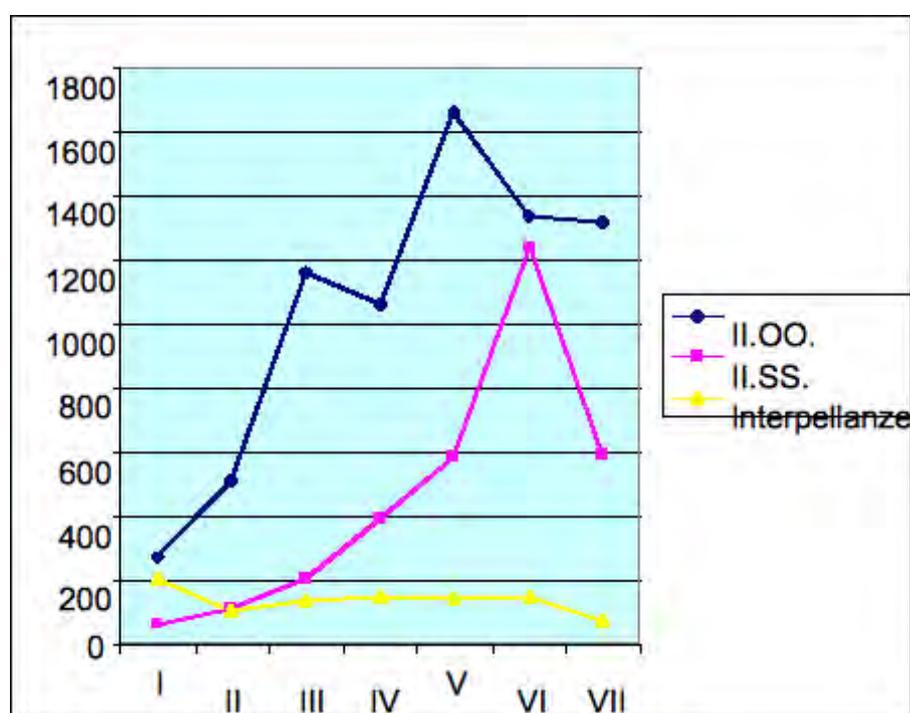
26 Vedi appendice.

• Dimensioni del sindacato ispettivo toscano (legg. I-VII)

Tab. 1. Totale degli atti ispettivi presentati per legislatura<sup>27</sup>.

Atti ispettivi/ Legislature	I	II	III	IV	V	VI	VII
II.OO.	267	509	1155	1062	1662	1332	1315
II.SS.	59	111	203	389	581	1236	587
Interpellanze	202	102	137	149	140	147	71

Fig. 1. Andamento della presentazione di atti ispettivi.



27 Il numero dell'interrogazioni orali presentate nella VI e nella VII legislatura è dato dalla somma delle interrogazioni orali tradizionali e delle interrogazioni a risposta immediata.

Tab. 2. Dimensioni dell'attività ispettiva toscana nel periodo classificato.

<b>Interrogazioni/leg.</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI (fino ottobre '97 incluso)</b>	<b>Tot.</b>
<b>Interrogazioni orali presentate</b>	1062	1662	727	3451
<b>Interrogazioni orali svolte in aula</b>	348	291	292	931
<b>interrogazioni orali classificate</b>	73 (dal gennaio '86 incluso)	80	52	205
<b>Interrogazioni/leg.</b>	<b>VI (dal novembre '97 incluso)</b>	<b>VII</b>	<b>VIII (fino aprile '08 incluso)</b>	<b>Tot.</b>
<b>Interrogazioni orali presentate</b>	542	1076 (di cui 220 svolte)	557 (di cui 66 svolte)	2175
<b>Interrogazioni di QT presentate</b>	63	239	208	510
<b>Interrogazioni di QT svolte in aula</b>	63	235	159	457
<b>Interrogazioni di QT classificate</b>	63	224	159	446

## Capitolo II

### INTRODUZIONE ALLA LETTURA DEI DATI

La prospettiva che offre lo studio del sindacato ispettivo può servire ad indagare empiricamente il modo in cui i rappresentanti interpretano l'attività di rappresentanza. Nei seguenti paragrafi, si chiarirà questo punto e si sfioreranno alcuni importanti temi connessi con la funzione dell'ispezione e del controllo di un'assemblea rappresentativa per delineare una sorta di cornice teorica entro cui leggere i dati che verranno successivamente esposti.

- Un'inutile ritualità?

Le interrogazioni e le interpellanze sono un'inutile ritualità! Così come sono oggi, servono solo a deteriorare la qualità del dibattito delle assemblee elettive. Peggio ancora, si tratta di una ritualità quantomeno poco rispettata nelle sue prescrizioni procedurali. E' la tesi del professor Roberto Bin che, proprio in occasione di un convegno promosso dal Corecom emiliano sul tema della comunicazione istituzionale regionale, suggerì agli amministratori presenti di reinventare lo svolgimento degli istituti ispettivi più tradizionali al fine di adattarli a formati più agili ed adatti all'odierno contesto sociale e mediale in cui sono *embedded* le assemblee rappresentative regionali.<sup>28</sup>

28 Cfr. Bin R., "Assemblee elettive e comunicazione istituzionale". Relazione al Convegno promosso dal Corecom Regioni e Servizio pubblico Radiotelevisivo (Bologna, 3 e 4 Febbraio 2006), in "Istituzioni del federalismo", suppl. 1, 2006[a], pp. 75-77.

Del resto, lo stesso *Question Time*, ormai introdotto in vari consigli regionali italiani<sup>29</sup>, forse ben si accorderebbe con la diffusione diretta televisiva in fasce d'orario di massimo ascolto.

La proposta/provocazione di Bin consiste nell'abbandono totale delle interrogazioni e delle interpellanze tradizionali a vantaggio di meccanismi nuovi o già esistenti, come quello sopra ricordato, da svolgere però secondo visibili ed efficaci modalità comunicative giornalistico-televisive e permettendo al pubblico stesso di interagire con l'assemblea. In questo modo, i consigli guadagnerebbero maggiore "mediaticità" e visibilità nel divenire dei processi socio-politici regionali. Come concretamente farlo, questo viene lasciato da Bin all'inventiva di coloro che se ne occupano direttamente.

A tal fine, gli ostacoli da rimuovere sarebbero in primo luogo di ordine tecnico. L'obiettivo dell'introduzione di nuove procedure o congegni ispettivi di qualsivoglia tipo dovrebbe infatti consistere sempre nell'incentivare il ceto politico-consiliare ad una aggiornata ed efficace azione rappresentativa.

Non agendo assiduamente in tal direzione, le assemblee rappresentative non riescono oggi ad espletare completamente e visibilmente quelle che, un secolo e mezzo fa, Walter Bagehot definì la funzione «pedagogica» e la

29 Seppur declinate secondo modalità di svolgimento diverse, le interrogazioni a risposta immediata sono oggi disciplinate da molte assemblee regionali: Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Puglia e Molise. In Lazio è possibile inoltre svolgere interrogazioni a risposta immediata in commissione (art. 105 R.I. Cons. Reg. Lazio), nonostante tale istituto fosse già quasi caduto in desuetudine a livello nazionale. Diverso è il discorso della diretta televisiva. L'unico regolamento interno che preveda la possibilità per il presidente d'assemblea di stipulare convenzioni con reti televisive private per disporre la trasmissione tv delle sedute d'interrogazione a risposta immediata è quello ligure (art. 118, 9). Tale norma è inoltre prevista nella proposta di modifica, in via d'approvazione, del regolamento abruzzese (art. 113-bis). In Toscana, fin dai primordi, si sono succedute varie convenzioni con reti radio e tv private per trasmettere alcune sedute in diretta o per riassumere, attraverso il racconto giornalistico, l'attività settimanale del Consiglio (vedi nota 72).

funzione «informativa»<sup>30</sup>. Dato che il Parlamento inglese è comunemente considerato il padre di tutte le assemblee politico-rappresentative, richiamarsi al grande classico inglese può rivelarsi molto suggestivo ai fini della comprensione della stessa ragion d'essere di un'assemblea rappresentativa. Senza avventurarmi in giudizi sull'esaustività e l'esclusività delle categorie bagehotiane, riassumerò brevissimamente la sua classificazione, ancora oggi molto feconda, al fine di presentare il senso e le ragioni soggiacenti alla mia ricerca. E' infatti illuminante la sua classificazione, in ordine di importanza, delle funzioni della Camera dei Comuni. Innanzitutto, lo studioso inglese attribuisce alla camera bassa il compito di eleggere un governo. Dunque la Camera dei Comuni è sopra ogni cosa una camera elettorale. Al secondo posto vi è la funzione espressiva, oggetto privilegiato della presente ricerca, in quanto ha specialmente a che fare con l'interpretazione da parte degli eletti del proprio ruolo. Di questa, si dirà ancora più avanti. La terza funzione del parlamento è quella pedagogica. Una grande assemblea di uomini onorevoli non può essere posizionata al centro di una società senza influenzarla. Dovrebbe cioè migliorarla insegnandole anzitutto cosa non sa.<sup>31</sup> La quarta funzione, chiamata «informativa», che consiste

30 Cfr. Bagehot W., *The English Constitution* [1867], Oxford University press, 1955, pp. 155-120.

31 Su tale funzione afferma: «A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society. It ought to alter it for the better. It ought to teach the nation what it does not know». Mentre su quella informativa: «a function which though in its present form quite modern is singularly analogous to a mediaeval function. In old times one office of the House of Commons was to inform the sovereign what was wrong. It laid before the Crown the grievances and complaints of particular interests. Since the publication of the Parliamentary debates a corresponding office of Parliament is to lay these same grievances, these same complaints, before the nation, which is the present sovereign. The nation needs it quite as much as the king ever needed it. A free people is indeed mostly fair, liberty practises men in a give-and-take, which is the rough essence of justice. The English people, possibly even above other free nations, is fair. But a free nation rarely can be -and the English nation is not- quick of apprehension. It only comprehends what is

nel sottoporre alla nazione i desideri di certe particolari classi, non va confusa con la funzione pedagogica. Quest'ultima presenta infatti alla nazione puri e semplici principi, mentre la funzione informativa ha per oggetto gli interessi particolari. Solo per ultima è collocata la funzione legislativa, di cui non è sminuita la rilevanza, ma è considerata come meno importante delle altre.

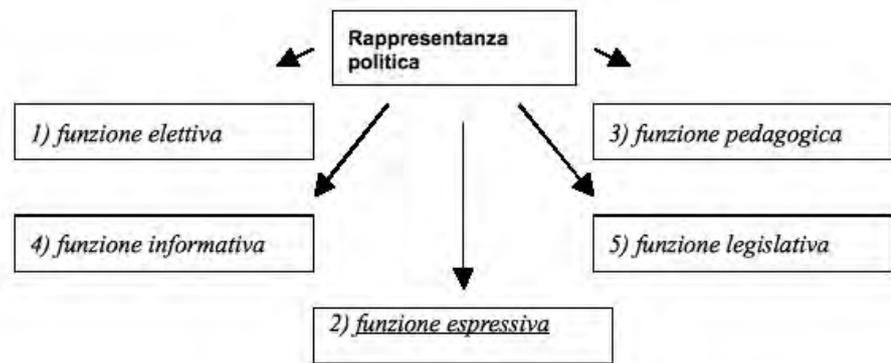


Fig. 2. Le categorie classificatorie di Walter Bagehot.

Bagehot, pur mostrando la rilevanza dei compiti non esclusivamente legislativi od elettivi della *House of Representatives*, non poteva certo prevedere le tecnologie comunicative che sarebbero state più tardi rese disponibili dalla tecnica all'umanità e alle sue istituzioni politiche. L'assemblea, secondo Bagehot, può e deve addirittura migliorare la società che rappresenta attraverso la qualità dell'azione di chi occupa quei seggi. Non solo, la funzione informativa è volta a presentare alla nazione gli interessi particolari. Poco meno di un secolo e mezzo fa, il celebre costituzionalista dunque individuava come funzione costitutiva della rappresentanza la promozione della trasparenza dei processi

familiar to it- what comes into its own experience, what squares with its own thoughts» (op. cit. , pp. 177-178).

politici in seno alla camera bassa.<sup>32</sup> Perché allora le assemblee elettive, ad ogni livello in cui esse operino, si chiede oggi il professor Bin «devono rinunciare a questa prospettiva e lasciarla alle televisioni e alle radio svuotando il senso del dibattito che si svolge nelle loro sedi?».<sup>33</sup> Non riuscendo a rispondere a tale difficile quesito, ho girato l'interrogativo agli intervistati nelle domande che ho loro rivolto per corredare la rilevazione vera e propria con le opinioni di due importanti personaggi del ceto politico-consiliare e due ex-alti dirigenti della struttura del Consiglio. Le risposte che hanno dato divergono fra loro, ma tutti e quattro concordano nel sottolineare la crucialità della comunicazione politica per le funzioni espletate dall'assemblea rappresentativa toscana.<sup>34</sup> Il problema della trasparenza e della comunicazione dei processi politici istituzionali s'intreccia con il più generale tema sulla collocazione delle assemblee elettive regionali nel nuovo panorama costituzionale, non solo ai fini di una specializzazione funzionale adatta ai tempi, ma rispetto ad una nuova legittimazione sociale.

In una prospettiva d'indagine dinamica, l'evoluzione delle modalità di espressione della rappresentanza politica, oltre ad essere influenzate dalle grandi trasformazioni sociali, ha anche a che vedere con i cambiamenti dei principali tratti di un certo sistema politico. Ho perciò ipotizzato di poter riscontrare delle differenze di contenuto delle interrogazioni nell'uso che nel tempo ne è stato fatto. In altre parole, la rielaborazione dei dati grezzi è consistita in una comparazione diacronica su due gruppi di interrogazioni. Per fare concretamente ciò, ho individuato una "cesura temporale" che servisse a delimitare i periodi da comparare.

32 Poco prima di Bagehot, negli anni quaranta del diciannovesimo secolo, anche John Stuart Mill scrisse che la funzione principale della House of Commons consisteva in: «to throw the light of publicity on governamental acts». (Collected Works, XIX, p. 432).

33 Bin R., op. cit.[a], p. 77.

34 Le quattro interviste sono pubblicate in appendice.

Lo spartiacque scelto per la comparazione è l'ottobre del '97, ossia il momento in cui l'introduzione delle interrogazioni a risposta immediata ha cominciato a prevalere sull'interrogazione orale tradizionale.<sup>35</sup> Inoltre, attorno a tale periodo si sono verificati dei fondamentali cambiamenti nella *polity* toscana: sul versante elettorale, l'introduzione del premio di maggioranza<sup>36</sup> e, sul versante costituzionale, le prime modifiche al Titolo V.<sup>37</sup>

Nonostante interrogazioni orali classiche ed interrogazioni a risposta immediata siano strumenti formalmente e sostanzialmente diversi, si è ritenuto possibile paragonarli in quanto il secondo non è altro che l'evoluzione del primo. Ciò è dimostrato dal fatto che l'interrogazione a risposta immediata è diventata ben presto lo strumento ispettivo preferito del ceto consiliare.<sup>38</sup> L'evoluzione ispettiva toscana è emblematica della parallela evoluzione in senso maggioritario che la forma di governo ha vissuto e sta oggi vivendo (nell'approvazione del nuovo statuto prima, e nella semplificazione del sistema partitico poi). L'elaborazione dei dati

35 Nella VII legislatura le interrogazioni orali semplici svolte furono 220 contro le 239 del nuovo Question Time. La tendenza si è inoltre accentuata nella presente legislatura.

36 La previsione di seggi-premio fu una delle principali caratteristiche della legge pre-vigente (l.r. 43/95) che consentì il consolidamento di un impianto competitivo bipolare. La Toscana fu la prima regione ad aver approvato un nuovo sistema elettorale a seguito della legge costituzionale 1/99. La nuova legge elettorale (l.r. 25/2004) è stata definitivamente approvata in Aula il 7 maggio 2004, il giorno dopo la prima votazione sul nuovo statuto. Per un commento completo sulle origini, i pregi ed i difetti dell'ultima riforma elettorale, si veda il lavoro di Chiaramonte A., "Il nuovo sistema elettorale della Toscana. Una riforma tra continuità ed innovazione" in in Rivista Amministrativa della Regione Toscana, V, n. 4, Istituto editoriale delle regioni italiane, 2004., pp. 297-315. Per un raffronto fra le ultimissime riforme elettorali regionali, vedi anche Chiaramonte A., Tarli Barbieri G. (a c. di), Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane, il Mulino, Bologna, 2007.

37 Le recenti trasformazioni del sistema partitico, costituzionale ed elettorale in Toscana, sono argomento trattato anche nel corso delle interviste parzialmente non strutturate che accompagnano e chiudono lo svolgimento di tutto il lavoro.

38 Vedi tab. 2, p. 14.

rilevati consisterà essenzialmente nel tentativo di descrivere le modalità di rappresentanza espresse nei gruppi d'interrogazione selezionati, comparando le risultanze dei due archi temporali selezionati. Non verrà infine tralasciato il paragone rispetto ai risultati dell'unica altra ricerca condotta con la medesima metodologia sulla stessa unità d'analisi.<sup>39</sup> L'esposizione di ogni considerazione avverrà senza stabilire nessi causali o unici fattori causanti, ma si limiterà ad evidenziare eventuali diversità di contenuto dei due gruppi d'interrogazione comparati. Più avanti, scopriremo quindi se e come tale faccia della "rappresentanza espressiva"<sup>40</sup> toscana sia mutata.

Attraverso la classificazione e la rielaborazione dei dati, si cerca di comprendere l'evoluzione della rappresentanza in un preciso contesto spaziale (il Consiglio Regionale della Toscana) e da un particolare punto di vista (il sindacato ispettivo).

Ebbene, se come afferma/provoca Roberto Bin, le interrogazioni consistono in una «inutile ritualità», certamente inutili non sono per noi. Il punto di osservazione offerto dal sindacato ispettivo costituisce infatti una feconda prospettiva per indagare empiricamente alcune modalità della rappresentanza politica.

39 Righettini S., "L'uso degli strumenti di sindacato ispettivo nel Consiglio Regionale della Toscana" in Morisi M. (a c. di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Milano, Franco Angeli, 1987.

40 E' evidente ancora il riferimento alla categoria 'rappresentanza espressiva' di Walter Bagehot. Lo schema bagehotiano costituisce infatti il quadro teorico primo entro cui leggere ogni considerazione sul concetto di rappresentanza politica. A scanso di equivoci, qui non si ha l'ambizione di descrivere l'evoluzione di tutta la rappresentanza espressiva del consiglio regionale toscano, ma di una faccia sola di questa. Ossia, gli aspetti conoscibili adottando come particolare metodologia d'indagine, quella qui proposta e sopra spiegata.

- La funzione del controllo e la (sotto?)funzione dell'ispezione

Tutti i manuali di diritto pubblico o di diritto parlamentare insegnano che l'ispezione è in realtà una sottofunzione del controllo. Quest'ultimo, insieme alla funzione d'indirizzo, ha rivestito e riveste grande incidenza nelle procedure e nei processi delle assemblee parlamentari. Così come avviene nei regolamenti di Camera e Senato, allo stesso modo il Consiglio regionale toscano norma gli istituti d'indirizzo e controllo sotto la medesima parte.<sup>41</sup>

Nel linguaggio comune, per "controllo di un parlamento sul governo" si intendono le cose più diverse: il sindacato ispettivo, la procedura d'emendamento, l'approvazione annuale del bilancio, la messa in stato d'accusa parlamentare, la ratifica di un trattato internazionale, e così via elencando. «Ma, in senso tecnico», spiega Andrea Manzella, «non è così. (...). Con la funzione di controllo il parlamento verifica l'attività di un soggetto politico; ne fa valere la responsabilità, istituzionale o diffusa; prende le necessarie misure, dirette o indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati».<sup>42</sup> L'autore si riferisce al controllo assembleare del Parlamento nazionale italiano. A mio avviso, questa definizione, ben si adatta a tutte le assemblee rappresentative, ad ogni livello, operanti in un contesto istituzionale sufficientemente democratico.

Le molte altre definizioni date sulla natura del controllo parlamentare e la complessità stessa della questione, rendono Manzella consapevole della

41 Nel regolamento interno della Camera, gli istituti d'ispezione e d'indirizzo sono disciplinati insieme nella Parte III – "Procedure di indirizzo, di controllo e di informazione", in quello del Senato mozioni, interrogazioni ed interpellanze sono normate sotto il Capo XIX, e nel regolamento interno del Consiglio Regionale della Toscana, i suddetti tradizionali strumenti d'ispezione e d'indirizzo, unitamente al diritto d'accesso dei singoli consiglieri (su quest'ultimo istituto, vedi l'intervista in appendice a Romano Fantappiè) sono previsti al Capo 14 – "Delle prerogative e dei diritti dei consiglieri".

42 Manzella A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 441.

generalità e della problematicità della sua definizione. Essa è però utile a fissare la differenza con la funzione di garanzia (fondata sullo stesso articolo 68 della Costituzione), che viene lì intesa come quell'insieme di attività parlamentari volte a salvaguardare le condizioni di normalità costituzionale. Il discrimine consiste nel fatto che l'intervento di controllo si dirige verso chi deve rispondere di una funzione nei confronti di quell'assemblea rappresentativa. Del resto, lo stesso fondamento costituzionale di qualsiasi atto di sindacato ispettivo, risiede nello stesso articolo 1 della Carta. «Se infatti si va a ricercare il fondamento dei poteri ispettivi del parlamento si finisce per grattare il fondo stesso della Costituzione e arrivare a quell'art. 1 che pone il principio di sovranità popolare. (...) la sovranità "appartiene" al popolo e gli "appartiene" sempre: sia quando l'esercita direttamente per comandi generali, con il sistema delle assemblee politiche elettive (rappresentanza politica), sia quando l'esercita per tramite indiretti, per comandi particolari emessi da organi separati (rappresentanza funzionale)».<sup>43</sup> Il contributo offerto dall'ispezione alla garanzia di trasparenza della sovranità esercitata indirettamente sgombra il campo da ogni dubbio. Lo svolgimento del sindacato ispettivo concorre a garantire che «la separatezza organizzativa non si trasformi in separatezza dai principi costituzionali che regolano il funzionamento del sistema politico».<sup>44</sup> In altre parole, occorre che le procedure indirette siano in qualche modo visibili al popolo sovrano. Mi chiedo ora se questi argomenti valgano per qualsiasi livello. In presenza di consolidate istituzioni democratiche regionali, il principio di rappresentanza, per quanto pura *fictio iuris*, serve naturalmente anche a questo livello ad orientare i comportamenti degli attori politici e sociali. Prima di chiedersi quanto e come alla norma corrisponda verità, si è fino

43 Ivi., pp. 173-174.

44 Ivi, p. 174.

a qui tentato di inquadrare le basi giuridiche del sindacato ispettivo, ma, ad esercizio, ci possiamo adesso domandare quale sia il fondamento dell'ispezione regionale. Tale esercizio può infatti servire ad evidenziare la funzionalità degli istituti ispettivi non solo rispetto alla funzione di controllo, ma anche circa la loro immediata connessione con alcune caratteristiche prime della rappresentanza politica.

Nel caso toscano, dopo il comma 1 dell'articolo 9 dello Statuto, circa il divieto di mandato imperativo, e dopo i commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo che disciplinano il diritto d'accesso di ogni consigliere agli uffici della Regione e presso vari altri enti<sup>45</sup>, il comma 5 recita esplicitamente: «Ogni consigliere può presentare interrogazioni, interpellanze, mozioni, ordini del giorno e risoluzioni nei modi e nei tempi previsti dal regolamento interno, che fissa termini tassativi per la risposta della Giunta». La concreta accessibilità alle informazioni ed agli atti amministrativi, il diritto di svolgere atti d'ispezione e d'indirizzo ed il divieto ai consiglieri di rappresentare come semplici delegati seguendo imperativamente determinate istruzioni, sono tre elementi che lo Statuto considera strettamente collegati nello stesso articolo sulle prerogative del consigliere. Le procedure attraverso cui la comunità regionale è indirettamente rappresentata dalle istituzioni devono quindi essere almeno parzialmente visibili. Verso un minimo necessario livello di trasparenza della rappresentanza funzionale, vanno proprio i vari istituti del sindacato ispettivo regionale. In altre parole, il consigliere svolge le sue funzioni senza vincolo di mandato, ma si avvale

45 Il primo segretario generale del Consiglio regionale della Toscana, Romano Fantappiè, giudica i tradizionali strumenti ispettivi sempre insieme al diritto d'accesso (che ben presto cadde in desuetudine). Durante l'intervista (numero 2, vedi appendice), Fantappiè, oltre a ricordare come la Toscana fu una delle primissime regioni a voler formalizzare delle norme di garanzia e di trasparenza per i consiglieri intorno agli atti amministrativi del governo regionale e delle sue articolazioni, concentra le proprie risposte sulla valenza conoscitiva dell'ispezione consiliare e sulle sue possibilità mancate.

di strumenti ispettivi e conoscitivi, dal diritto d'accesso alla classica interrogazione, per svolgere concretamente il lavoro rappresentativo e per rendere parzialmente visibili alla comunità regionale alcuni aspetti delle procedure indirette di rappresentanza.

Occorre infine ricordare che tutte le modalità di rappresentanza ispettivo-conoscitive, hanno più che vedere con il concetto di *responsiveness* piuttosto che con quello di *accountability*, ma sul punto si tornerà più avanti.

Un ulteriore chiarimento suggerito dal Manzella è stato quello di mettere in risalto la differenza tra l'attività di controllo e quella, particolare, dell'ispezione. La generale funzione del controllo si fonda sulla posizione privilegiata che l'assemblea ricopre circa la possibilità di sanzione riguardo ad alcuni compiti dell'esecutivo. Un'azione di controllo dunque consiste, a differenza delle semplici interrogazioni ed interpellanze, in una verifica accompagnata dalla sanzionabilità effettiva di un atto governativo. Secondo altri, anche l'ispezione tradizionale, seppur in maniera molto più leggera, incorpora una possibilità di reazione negativa da dirigersi verso il governo. Quest'ultima consiste nell'eventuale diritto di replica del deputato, senatore o consigliere alla risposta orale del membro dell'esecutivo chiamato in aula. «La critica che è racchiusa nella dichiarazione di insoddisfazione dà luogo ad una (blanda) sanzione politica; lo strumento ispettivo quindi consente di esprimere, da un lato, un diverso indirizzo sul tema in questione, dall'altro consente uno scambio di informazioni a carattere ufficiale e svolge un effetto di controllo».<sup>46</sup> Una tale blanda critica è evidentemente impossibile nel caso delle interrogazioni scritte. La sanzionabilità riguarda solo gli atti ispettivi orali, ammesso che essi

46 Cfr. Moretti R, «Attività informative di indirizzo e controllo» in Martines T., Silvestri G., Lippolis V., Moretti R., Diritto parlamentare, Milano, Giuffrè, 2005, p.322.

vengano effettivamente svolti e non lasciati giacenti allo stadio di presentazione.<sup>47</sup> Quanto blanda sarà la sanzione, ciò dipenderà dal livello di visibilità dello svolgimento. E' pacifico affermare che il livello di pubblicità, per quanto concerne gli atti al confine fra controllo e pura espressività, renda la sanzione, insita in ogni replica all'esecutivo, più o meno blanda. Ad esempio, la previsione della disposizione della diretta televisiva delle interrogazioni a risposta immediata ha effettivamente trovato da subito una concreta e costante attuazione presso la Camera dei deputati a partire già dalle modifiche regolamentari del 1997 sulla disciplina del *Question Time*.<sup>48</sup> Sfortunatamente, siamo ancora lontani dall'avvincente modello inglese che ispira tale istituto. In teoria, la visibilità dello svolgimento avrebbe dovuto incentivare l'esecutivo ad una maggiore attenzione all'immagine al fine di attrarre l'interesse del cittadino-telespettatore. Basta accendere il televisore il mercoledì all'ora di pranzo per vedere che le interrogazioni non sempre riguardano temi

47 Come è risaputo, la sola presentazione di un'interrogazione o di un'interpellanza incentiva i singoli eletti all'attivazione di questi istituti. A livello nazionale, così come a livello regionale, il ceto politico-assembleare continua da decenni a presentare degli atti ispettivi senza la sicurezza che questi verranno svolti. Ad esempio, l'ex-segretario generale del Consiglio regionale toscano Roberto Cianferoni (vedi intervista 2 in appendice), fa notare come anche quei meccanismi regolamentari che dovrebbero spronare ulteriormente i membri della Giunta a rispondere vengano spesso disapplicati. Su tutti, la scarsamente applicata norma regolamentare per la quale, nel caso delle interrogazioni scritte, qualora il termine trascorra senza che l'interrogante abbia avuto risposta, a richiesta dell'interrogante stesso, il Presidente d'assemblea debba disporre l'iscrizione dell'interrogazione all'ordine del giorno del Consiglio perché venga svolta come interrogazione orale (Art. 117 Reg. int.).

48 Art. 135-bis, 5, Reg. Cam. Dep. Prima delle modifiche del luglio 1997 che introdussero la novità del Premier Question Time da alternarsi con il Question Time ministri, l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata fu formalmente approvato già nell'ottobre del 1983 ed incontrò una prima applicazione lo stesso mese, senza diretta radio o tv, a cui risposero i ministri competenti. Poco utilizzato, si tentò di riformarlo attraverso due nuove sperimentazioni durante l'XI legislatura, ma quelle rimasero le uniche due sedute. Nella successiva legislatura, la prima del nuovo contesto quasi-maggioritario, il 135-bis non venne mai attivato.

generali ed attuali e che spesso vengono svolte dai ministri interrogati apertamente contro voglia. A peggiorare il tutto, la scarsa sensibilità dimostrata da quasi tutti i presidenti del consiglio a presenziare al c.d. “*Premier Question Time*”.<sup>49</sup> Infine, molto di rado la trasmissione tv delle interrogazioni a risposta immediata “rimbalza” su altri programmi televisivi d’informazione, di *infotainment*, o di altri *media*.<sup>50</sup> Anche in questi nuovi strumenti ispettivi, prima di ogni cosa conta la visibilità personale che il proponente ricerca. All’interrogante non interessa replicare per esprimere soddisfazione od insoddisfazione alla risposta del rappresentante dell’esecutivo, ma rivolgersi al proprio *audience*, che può essere più o meno circoscritto, per riaffermare certi legami di rappresentanza con determinati attori sociali.<sup>51</sup> La moderna procedura

49 Sull’attenzione dedicata dai presidenti del consiglio a questo istituto vedi la nota 91.

50 Nonostante le perduranti difficoltà verificatesi in questi anni alla Camera nella trasmissione televisiva in diretta delle interrogazioni a risposta immediata, emerge nell’intervista dedicata al Cons. Alessandro Antichi (numero 4, vedi app.) un cauto ottimismo sull’adozione della diretta tv anche per lo svolgimento del *Question Time* toscano. D’altra parte, l’ex-Portavoce dell’opposizione toscana sottolinea come l’introduzione di nuove procedure e l’ampliamento del raggio d’azione delle minoranze debba essere accompagnato anche dalla dotazione di adeguate strutture di supporto. Più scettici si mostrano i due ex-segretari generali intervistati (vedi app., interviste 1 e 2). Ad esempio, Romano Fantappiè rileva sul punto che, prima di procedere ad una tale innovazione nel contesto toscano, sarà necessario «chiedersi se ci sia un sufficiente interesse nella pubblica opinione per questo tipo di iniziative. L’esperienza dell’interrogazione a risposta immediata toscana, unitamente alla velocizzazione delle procedure, si è mossa verso quest’obiettivo. Finalmente non assistiamo più a burocratiche risposte di oltre un’ora e mezzo. Qualcosa è stato fatto. Nel caso di trasmissioni radiotelevisive sarebbero però necessari grandi comunicatori. Persone cioè in grado svolgere quell’arduo compito che consiste nel “raccontare le istituzioni”».

51 Forse gettando troppa carne al fuoco, potremmo qui sostituire il generalissimo termine ‘rappresentanza’, con quello di ‘responsiveness’. Questo concetto pare infatti ricomprendere più chiaramente quel tipo di relazioni che il sindacato ispettivo di un rappresentante eletto vuole attivare, incentivare o semplicemente riaffermare con determinati gruppi sociali o territoriali. E’ infatti la ricettività della ceto politico e la sua capacità di correlarsi alle virtualità della sfera pubblica in cui sono immersi i processi

del *Question Time*, talvolta affiancata anche dalla ripresa radiotelevisiva diretta in alcune assemblee, incrementa il potenziale di visibilità rispetto alle interrogazioni semplici. Capire quanto ciò influenzi il contenuto della rappresentanza espressa<sup>52</sup> e degli interessi rappresentati sarà uno dei principali aspetti che verranno affrontati nell'analisi dati. Per ragioni di risorse e tempo disponibili, non ho prestato attenzione alle risposte ed alle repliche (e quindi alla "sanzione") delle interrogazioni classificate. Si tratta di una scelta obbligata, ma anche dovuta alla convinzione che, se l'ispezione costituisce un punto di osservazione speciale, esso sta nella sua necessaria "espressività", nell'iniziativa del singolo eletto e nella rappresentazione di più o meno grandi attori sociali. Tali informazioni si trovano soprattutto nell'esposizione iniziale dell'atto ispettivo da parte del primo firmatario, più che in un'eventuale replica al governo da parte dell'interrogante o dell'interpellante.<sup>53</sup> Per tali

decisionali a definire la qualità della rappresentanza politica. È la "responsività" che informa il lavoro rappresentativo. Come sostiene Hannah Pitkin, «It is representation if the people (or a constituency) are present in governmental action, even though they do not act literally for themselves. Insofar as this is a matter of substantive acting for others, it requires independent action in the interest of the governed, in a manner at least potentially responsive to them, yet not normally in conflict with their wishes. And perhaps that can make sense it is possible even in politics, if we understand how and where to look for it». (The Concept of Representation, University of California Press, Berkeley, 1967, p.222).

52 La tipologia utilizzata per classificare la modalità della rappresentanza espressa dalle interrogazioni segue la ricerca condotta sull'attività ispettiva del Parlamento nazionale diretta da Paolo Caretti e Massimo Morisi, (op. cit.). Le categorie possibili utilizzate per classificare il criterio del tipo di rappresentanza implicita espressa nelle singole interrogazioni svolte sono tre: 'rappresentanza general-generica', 'rappresentanza localistica', 'rappresentanza particolaristica'. Se l'introduzione del *Question Time* in Toscana abbia o meno modificato il peso di ciascuna di queste categorie, sarà uno dei punti chiave che si cercheranno di chiarire in sede d'elaborazione dati per comprendere l'evoluzione dell'ispezione consiliare.

53 Seppur nelle precedenti ricerche dello stesso filone non sono classificate le risposte dell'esecutivo o le repliche dei primi firmatari, Stella Righettini, nella sua analisi del sindacato ispettivo toscano delle prime due legislature, elabora una tipologia a cui ricondurre i «soggetti destinatari» dell'attività ispettiva. In quell'arco temporale

ragioni, nella presentazione dei risultati ci si concentrerà esclusivamente sulla funzione espressiva, e non “eventualmente sanzionatoria”, del sindacato ispettivo.

- Sindacato ispettivo e lavoro rappresentativo

Come insegna Hannah Pitkin nella sua opera più celebre, *The concept of representation* (1967), «representing (...) means acting in the interest of represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgement; he must be the one who acts. (...). And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such a way that there is no conflict, or if it occurs an explanation is called for».<sup>54</sup> In questa visione prescrittiva della rappresentanza politica vengono tracciati dei limiti entro cui dovrebbe svolgersi un' accettabile attività di rappresentanza. Qui, oltre i buoni avvisi, è specialmente interessante il modo in cui Hannah Pitkin correla il concetto di buona rappresentanza con quello di ricettività (o, per usare un bizzarro anglicismo, di “responsività”). Qualora ci siano differenze tra i desideri

sono infatti classificati i modi con cui i soggetti rappresentati richiedono l'intervento della giunta. Ciò che risulta è che l'azione dell'esecutivo veniva soprattutto sollecitata nei confronti dei comuni, sia pure a vario titolo (controllo, stimolo, ecc.). Per quanto riguarda gli altri soggetti pubblici (province, consorzi comunali, enti ospedalieri ed altri), veniva invece fatto spesso valere il vincolo alla programmazione regionale per correggerne o indirizzarne l'azione di governo (cfr. op. cit., pp. 194-196). Circa questi aspetti, nella presente classificazione dati utilizzata si è proceduto solamente ad una riaggregazione per materia trattata e per intento sostantivo dell'interrogante, ma l'impressione avuta dalla lettura diretta degli atti è che anche nel periodo da me coperto le tendenze riscontrate da Stella Righettini hanno continuato a verificarsi fino ad oggi.

54 Pitkin H., op. cit., p. 209.

e l'interesse (relativo) del rappresentato, il rappresentante dovrà dare una buona spiegazione per mitigare tali conflitti. Il potenziale conflitto fra chi rappresenta e chi invece è rappresentato da qualcun altro, può essere mitigato da azioni del rappresentante volte alla trasparenza delle sue azioni ed alla chiarezza delle sue intenzioni. Nelle parole di Pitkin, il rappresentante «must not be found persistently at odds with their wishes of the represented without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their wishes are not in accord with their interest».<sup>55</sup> Gli strumenti ispettivi servono proprio a questo: attenuare eventuali divergenze riaffermando una serie di intenti e di simboli cari ad un certo gruppo rappresentato. Le interrogazioni e le interpellanze, contribuiscono a mettere nelle condizioni il singolo rappresentante di comunicare ed esplicitare le proprie intenzioni ai rappresentati ed ai suoi colleghi durante il dibattito assembleare. Per il consigliere, così come per il parlamentare, gli istituti ispettivi consistono ancora oggi in una forma unica di dimostrazione formale di “ricettività”<sup>56</sup> verso chi si ha l'ambizione di rappresentare.

Dunque, lo scopo della rilevazione empirica sul sindacato toscano è quello d'indagare l'espressività del rappresentante regionale toscano in un determinato arco di tempo. Alla luce delle considerazioni di Hannah Pitkin, potremmo in altre parole cautamente affermare che l'obiettivo di questa rilevazione consiste nel cogliere una parte della responsabilità/ricettività dei rappresentanti regionali toscani. Quale allora miglior

55 Ivi, pp. 209-210.

56 Secondo Heinz Eulau, sono essenzialmente quattro le componenti della ricettività di ogni rappresentante che operi in un'assemblea legislativa democraticamente eletta: 1) ricettività sulle grandi tematiche politiche; 2) ricettività di promozione dell'intera circoscrizione di provenienza; 3) ricettività di protezione di gruppi particolari; 4) ricettività simbolica e d'identificazione attorno ad una determinata visione del mondo (ad esempio, circa i dilemmi di bioetica). (Politics, Self, and Society, Harvard University press, 1986, pp. 452-469).

punto di vista se non l'interrogazione, ossia la più classica prerogativa di ogni singolo rappresentante?

Scendendo dal generale al particolare, è ora di chiedersi quali sono le concrete modalità possibili attraverso cui i proponenti di questi atti esprimono determinate istanze. Secondo Giuseppe Filippetta, funzionario del Servizio Studi del Senato, le interrogazioni e le interpellanze possono presentare tre diverse valenze funzionali: una valenza conoscitiva; una valenza di giudizio critico, a fini valutativi o propagandistici, di decisioni governative; una valenza propositiva o di istanza.<sup>57</sup> Riassumendo proprio tale schema, il prof. Nicola Lupo sottolinea come l'autore ritenga «che non si possa continuare a vedere nello svolgimento dell'interrogazione o dell'interpellanza il momento qualificante della relativa procedura ma afferma che, al contrario, occorre individuare quel momento nella presentazione dell'atto di sindacato ispettivo».<sup>58</sup> Siamo d'accordo che l'interrogazione sia eminentemente un atto ispettivo-simbolo, ma pensiamo che tale tipologia sia poco utile ad un'indagine empirica come la nostra, in quanto essa confonde il piano dell'intento dichiarato con quello dell'intento sostanziale che sta dietro ad ogni singolo atto d'ispezione. Non a caso, la tipologia qui utilizzata per classificare le intenzioni che spingono un consigliere a presentare un'interrogazione, non è costituita solamente da tre possibili criteri (come quella di Filippetta), ma tiene distinti i piani dei propositi dichiarati<sup>59</sup>, immediatamente comprensibili dalla lettura del contenuto,

57 Filippetta G., "L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo", in *Giur. cost.*, 1991, p. 4203.

58 Cfr. Lupo N., "Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare" in Rossi E. (a c. di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, Quaderno n. 1 della Scuola superiore S. Anna di Studi universitari e di perfezionamento di Pisa, Cedam, Padova, 2004.*

59 Su questo piano, sono stati utilizzati i quattro seguenti criteri classificatori:

da quelli, un po' più celati e fra le righe, dei propositi sostantivi.<sup>60</sup> Questi (sette) criteri classificatori non sono nè esaustivi, né si escludono nettamente l'un l'altro, ma consentono di tirare delle ragionevoli conclusioni sugli obbiettivi dichiarati e meno dichiarati di chi presenta un'interrogazione. D'altro canto, siamo consci della centralità simbolica della sola presentazione di un atto ispettivo e siamo anche consapevoli che l'aver classificato solo delle interrogazioni svolte e di avere escluso tutte quelle solamente presentate,<sup>61</sup> poi decadute o rimaste per sempre giacenti, aumenti la parzialità di un'angolazione euristica già di per sé molto particolare.

Prima di ribadire i vantaggi e gli svantaggi di una tale prospettiva empirica, conviene prima domandarsi a cosa davvero serva il sindacato ispettivo al singolo eletto, e a cosa serva il sindacato ispettivo all'istituzione Consiglio nel suo complesso. Secondo Roberto Bin, semplicemente a nulla! Anzi, esso finisce per togliere spazio ad altre buone pratiche che contribuirebbero a ridefinire la collocazione dell'assemblea nel nuovo contesto costituzionale e ad incrementare il rendimento istituzionale.<sup>62</sup> Inoltre, secondo Bin, il dibattito sul ruolo che i consigli regionali dovrebbero oggi interpretare, è stato dominato da un assioma totalmente sbagliato, ossia che «l'elezione diretta dell'esecutivo *produce* la crisi dell'Assemblea rappresentativa. E' un

'richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto', 'sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento', 'tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione' e 'chiedere alla Giunta specifiche informazioni'.

60 Nel campo degli intenti sostantivi, i criteri classificatori utilizzati nella rilevazione sono: 'contestazione critica dell'azione governativa', 'contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi' e 'prospettare la soluzione di un problema dato'.

61 Come mostra la tabella 2 (p. 14), le interrogazioni orali effettivamente svolte hanno corrisposto mediamente a circa un terzo di quelle presentate in ogni legislatura.

62 Vedi Bin R., op. cit., 2006[a].

assioma indimostrabile perché sbagliato, ed è sbagliato perché ancora una volta confonde il piano *analitico* dell'analisi dei modelli con quello *empirico* della realtà istituzionale». <sup>63</sup> Anzi, a suo parere, l'elezione diretta potrebbe comportare addirittura una preziosissima occasione da cogliere al volo: «Non le assemblee rappresentative possono dunque lamentare la svalutazione del loro ruolo, ma semmai i gruppi, le correnti e le fazioni politiche – ossia quelle forze che hanno sempre sottovalutato e svilito la funzione istituzionale delle assemblee stesse e, causando instabilità politica, hanno prodotto la bassissima resa istituzionale di esse e degli enti in cui operavano». <sup>64</sup> Concretamente, allora, che fare? Inoltre, come si può o non può inserire in un auspicabile ridisegno dei compiti istituzionali il vecchio strumentario ispettivo? Prima di riassumere i suggerimenti dello stesso Bin, riporto le risposte date dagli intervistati che costituiscono un punto di vista speciale per comprendere la percezione di alcuni attori interni sulla *capacità politica* dell'istituzione Consiglio regionale toscano di trovare una nuova identità. Sebbene tutti e quattro attribuiscono all'introduzione dell'elezione diretta l'erosione di alcuni poteri consiliari, nessuno degli intervistati è così lontano dall'idea per cui se il consiglio regionale affinasse il proprio strumentario del controllo e se i consiglieri ne prendessero praticamente atto, l'assemblea nel suo insieme guadagnerebbe uno spazio più visibile <sup>65</sup> di quello attuale all'interno del panorama istituzionale regionale.

Fra gli intervistati, c'è chi ravvisa l'origine delle difficoltà dell'assemblea

63 Bin R., "Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo", in *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi*. Firenze, 28-29 ottobre 2004, Firenze University Press, 2006[b], p. 39.

64 Ibidem.

65 Non solo più "visibile" per la cittadinanza in generale, ma anche per chi ha concreto un interesse nella formazione di una policy che investe l'assemblea regionale.

rappresentative nella crisi dei partiti e della loro capacità di aggregare gli *input* provenienti dalla comunità rappresentata (Fantappiè), chi invece vede nella scarsa attenzione dei *media* al fondamentale livello regionale, il principale ostacolo ad una maggiore visibilità dell'intera assemblea (Cocchi), chi ancora ricorda come sia sbagliato solo ipotizzare di tornare all'elezione non diretta del presidente di giunta, ma sottolinea l'importanza di dotare i consiglieri di adeguate strutture per svolgere una efficace azione di controllo sull'esecutivo (Antichi) e chi infine evidenzia le potenzialità dell'uso degli strumenti valutativi, attraverso cui i consiglieri attrarrebbero l'attenzione non solo della cittadinanza in generale, ma degli *stakeholders* che ruotano intorno ad una determinata politica pubblica la cui arena di evoluzione comprende anche il Consiglio regionale (Cianferoni).

“Visibilità”, d'altro canto, è un concetto molto relativo. Esso dipende da chi “guarda”. Si può intenderlo rispetto alla cittadinanza in generale, ed allora sì che rimodulare gli strumenti ispettivi tradizionali secondo delle logiche più avvincenti, e casomai anche televisive, potrebbe avere un senso. Se però consideriamo la “visibilità” anche nel significato di “attrattività” che un'istituzione può esercitare negli attori che si relazionano nelle varie arene di *policy*, allora dobbiamo fare i conti con un tipo di lavoro rappresentativo che ha bisogno innanzitutto di conoscenza. Seguire una politica valutandola nel tempo, è l'unico modo per un'assemblea rappresentativa (che svolge le sue attività in un contesto maggioritario<sup>66</sup>) di competere virtuosamente con l'esecutivo

66 Il principio maggioritario non necessariamente convive con una legge elettorale maggioritaria. La presente legge elettorale toscana è infatti un esempio di sistema misto. Nel testo, il termine maggioritario non si riferisce solo al modo in cui il Presidente della giunta viene eletto, ma come fattore di regolazione della dialettica maggioranza-opposizione, governo-opposizione e governo-maggioranza. Sull'adeguamento dei consigli regionali italiani al principio maggioritario vedi Rivoecchi G., “Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali” in Bifulco R. (a c. di), Gli statuti di seconda generazione: le regioni alla prova della nuova

nella complessità dell'oggi.<sup>67</sup> Una buona conoscenza di ciò che davvero avviene dopo che una legge viene definitivamente licenziata, ha a che vedere con la dotazione tecnica di un'assemblea, ma non meno con la cultura politica di chi è chiamato a rappresentare. Rappresentare con efficacia, prescrive dunque Bin, consiste nel riportare gli "interessi" verso le assemblee e le loro articolazioni, e non solo direttamente verso l'esecutivo. «Ma a questo non si può arrivare convocando d'autorità i soggetti che si ritiene interessanti. (...) Ciò può accadere solo se questi organi seguono costantemente l'attuazione delle politiche pubbliche, sono in grado di verificarne i risultati e di registrare le reazioni dei soggetti che vi vengono coinvolti; per questa via l'assemblea può ottenere le informazioni utili per "concorrere" alla decisione su un piano di parità con l'esecutivo. La partecipazione genera conoscenza; la conoscenza è potere; il potere attrae la partecipazione».<sup>68</sup>

E' perciò consigliabile che qualsiasi proposta di modifica dello strumentario del controllo ed ispettivo a disposizione dei consiglieri, debba seguire una concezione della rappresentanza come conoscenza di ciò che realmente avviene fuori dall'assemblea. L'ispezione classica, come ancora una volta confermato dalla rilevazione, di rado ha una valenza sinceramente informativa. Ma, quando si ottiene risposta, questo

autonomia, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 125-167. Sulle odierne e generali prospettive delle assemblee locali e regionali, mi sono soprattutto riferito al volume a cura di Brasca A., Morisi M., Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive, il Mulino, Bologna 2003.

67 L'ex segretario generale del Consiglio, Roberto Cianferoni (intervista 1, in app.) spiega come l'assemblea toscana e la sua struttura non siano affatto all'anno zero sul versante della valutazione degli effetti.

68 Il testo continua così: «Lungo questo circuito si collocano gli elementi, i pesi, i ruoli che determinano la "forma di governo": a deciderla non sono questo o quel congegno razionalizzatore" predisposto dalla costituzione, ma il comportamento dell'imprenditore, del sindacalista, del rappresentante delle associazioni professionali o delle organizzazioni di interesse quando sceglie quale scala imboccare». (cfr. Bin R., op. cit., 2006[b]).

tipo di informazioni è inevitabilmente filtrato dal governo regionale. Dalla lettura diretta dei testi delle interrogazioni, si nota subito come la sincera valenza conoscitiva del sindacato ispettivo rivesta un peso piuttosto marginale rispetto agli atti ispettivi con propositi di giudizio critico o di istanza. L'ineliminabile "espressività" di un'interrogazione orale confligge con le prescrizioni normative e dottrinarie sulla funzione del controllo. La popolarità che continuano ad avere oggi gli istituti ispettivi presso il ceto politico-parlamentare o politico-consiliare (in particolar modo nella nostra regione<sup>69</sup>), è stata giustamente interpretata come valvola di sfogo del singolo rappresentante oggi schiacciato nella dialettica maggioritaria.<sup>70</sup>

Per dirla con toni più forti, il successo del sindacato ispettivo deriva anche dall'insoddisfazione del singolo consigliere che siede in un'istituzione che fatica a ritrovare non solo nuove specializzazioni funzionali, quanto una nuova ragion d'essere. Ancora in altri termini, i singoli eletti si "sfogano" con le più classiche procedure d'ispezione al fine di legittimare la propria azione di rappresentanza, enfatizzandone le valenze espressive a discapito di un lavoro rappresentativo volto al costante controllo e alla valutazione delle politiche pubbliche. Tale ipotesi non è evidentemente verificabile, ma serve a presentare le ragioni che muovono questa piccola rilevazione empirica e ad inquadrare i dati entro una sorta di sfondo concettuale. Fino adesso ci siamo chiesti a cosa sia utile il sindacato ispettivo, ma abbiamo anche accennato alla "variabile visibilità" di questo. Di seguito, si approfondirà soprattutto

69 Cfr. Ronchetti L., "Rapporti tra Giunta e Consiglio" in Rapporto sulla legislazione regionale 2004-2005, capitolo 2, consultabile sul sito dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", <http://www.issirfa.cnr.it/1236,1018.html> e Osservatorio della Camera dei deputati, a c. di, Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea, tabella 7, p. 162, Roma, 2007.

70 Vedi Caretti P., Morisi M., op. cit., 2006, pp. 233-234.

il problema della visibilità del sindacato ispettivo, per infine toccare ancora tematiche più generali circa l'attività di controllo e di valutazione del Consiglio regionale.

Lo "sfogo ispettivo" viene oggi spettacolarizzato per attrarre l'attenzione della cittadinanza generale sulle *issues* più salienti. Anche laddove il *Question Time* non venga trasmesso per televisione, come nel caso toscano, esso porta spesso a discutere questioni di particolare attualità in forme che i tempi *d'iter* e di svolgimento delle tradizionali interrogazioni ed interpellanze non consentivano. Ne guadagna dunque la bontà della discussione. La qualità del dibattito, per quanto insufficiente ad attrarre con continuità verso l'assemblea e le sue articolazioni gli *stakeholders*, può talvolta attirare l'attenzione dei *media* e, qualora il dibattito avvenga intorno a temi molto rilevanti, anche di segmenti più o meno grandi di cittadinanza.

In Toscana, fin dai tempi dell'introduzione vera e propria delle istituzioni regionali, si sono succedute varie convenzioni con reti radio e tv private per trasmettere alcune sedute in diretta (per la verità, secondo modalità piuttosto statiche) o per riassumere, attraverso il racconto giornalistico, l'attività settimanale del Consiglio. L'informazione radiotelevisiva sull'attività dell'assemblea regionale, ha recentemente stabilito una delibera dell'Ufficio di presidenza, deve «avere caratteristiche di completezza ed obiettività, garantendo pari visibilità al pluralismo delle posizioni politiche». <sup>71</sup> E' su questa linea generale che sono state quindi sottoscritte delle convenzioni con alcune reti televisive locali per dare maggiore copertura mediatica all'attività istituzionale del Consiglio. <sup>72</sup>

71 Deliberazione dell'Ufficio di presidenza toscano n. 13, 19/02/02.

72 Fin dal suo primo mandato, il Presidente Nencini ha scelto di garantire la trasparenza dell'assemblea regionale e la visibilità di alcune sue attività anche attraverso una serie di strumenti ed iniziative non tradizionali. Infatti, i locali di via Cavour vengono spesso aperti a tutta la cittadinanza in occasione di eventi culturali (seminari, mostre, presentazioni di libri, etc.) non solo a carattere politico, ma anche

semplicemente a valenza artistica o didattica.

Per quanto invece riguarda la comunicazione istituzionale tradizionale del Consiglio regionale toscano, possiamo così riassumerne i tratti principali.

-Tv e radio:

Il Consiglio ha sottoscritto delle convenzioni con le principali emittenti tv regionali: Italia 7, Rtv 38, Tele 37, Rete 37, Canale 10, e Tele Granducato. Esse producono dei formati televisivo-giornalistici di informazione. Il Consiglio, attraverso la sua Agenzia per l'informazione, si limita a consentire la realizzazione di questi programmi senza intervenire direttamente nella produzione. La durata di questi prodotti si colloca solitamente fra i quindici ed i venti minuti di tempo. Tali convenzioni sono cominciate nel 2004 e sono state recentemente rinnovate fino al 2010. Le condizioni per ottenere dal Consiglio la concessione a realizzare tali programmi sono essenzialmente due. La prima, riguarda la concreta possibilità della rete produttrice a diffondere i propri formati su tutto il territorio regionale o su di un territorio almeno pluri-provinciale (ad es. Tele Granducato). La seconda, concerne la qualità dell'informazione.

Un recente monitoraggio affidato all'Osservatorio di Pavia sul lavoro di informazione di queste reti private, ha mostrato che la metà dello spazio dei servizi è dedicato all'attività legislativa. In tale insieme vi si fanno genericamente ricomprendere anche lo svolgimento delle interrogazioni e delle interpellanze, ma senza indicarne l'incidenza. (Cfr. Osservatorio di Pavia, a c. di, "Come comunica l'Assemblea toscana. Analisi della produzione e del consumo della comunicazione istituzionale del Consiglio regionale della Toscana", versione provvisoria, Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Toscana, Firenze, 2007, p. 18.

Accanto a tutto ciò, sono state inoltre stipulate delle convenzioni con 7 emittenti radiofoniche. Di queste, alcune producono dei propri programmi raccontando originalmente la vita politica consiliare, altre si limitano a trasmettere le sedute.

- Internet:

Ogni cittadino toscano con accesso alla rete può guardare tutte le sedute d'assemblea in streaming direttamente dal sito del Consiglio. Da qualche tempo, è stato reso possibile effettuare ricerche in una sorta di archivio, sempre aggiornato, chiamato "e-consiglio", di tutte le sedute in Aula svoltesi dal 2005 ad oggi. Inoltre, dal primo febbraio 2009, il sito dell'Agenzia informazioni per il Consiglio si è trasformato in un ampio portale, consistente di numerose risorse Internet ed Intranet. Infine, l'assemblea regionale promuove una costante diffusione di numerose newsletter riguardanti vari temi.

- Cartaceo:

Il principale strumento cartaceo di comunicazione pubblica sull'attività dell'assemblea regionale è la rivista "Il Consiglio", nota precedentemente con il nome di "Toscana Consiglio Regionale". Essa raggiunge circa 12.000 toscani. Si tratta di un quindicinale, redatto fin dal 1971, dal Servizio Informazione del Consiglio con «lo scopo di diffondere nella Regione la conoscenza completa ed obiettiva del Consiglio Regionale» (art. 131 del Regolamento Interno del Consiglio regionale). La pubblicazione on-line è cominciata all' dall'inizio della VII Legislatura.

Dinnanzi al mutare della percezione dei poteri ispettivi del Consiglio, è auspicabile che la Giunta mostrerà verso di essi crescente attenzione, soprattutto in virtù delle nuove possibilità offerte da un maggiore, seppur moderato, impegno nella comunicazione istituzionale.<sup>73</sup>

Se oggi l'ispezione possa o meno contribuire a ridefinire le funzioni di un parlamento o di un'assemblea regionale, ciò può passare per la spettacolarizzazione televisiva del *Question Time* o, come nel nostro caso, può in parte avvenire attraverso discussioni congiunte dove si innestano delle interrogazioni a risposta immediata volte ad accrescere la complessità e la qualità del dibattito. La prassi attuale del Consiglio regionale toscano è emblematica ed anticipa forse una tendenza che si diffonderà ad altre regioni. Da quasi dieci anni infatti, la maggioranza delle interrogazioni orali svolte, sono interrogazioni orali a risposta immediata. Anche queste interrogazioni "di ultima generazione" vengono attivate dal consigliere *in primis* per cercare visibilità personale e per riaffermare e consolidare determinati legami elettorali. Ma se questa venisse in qualche modo regolata o, ancor meglio "spettacularizzata", entro procedure "al passo con i tempi" che indirizzassero l'ispezione verso tematiche d'attualità,<sup>74</sup> mi chiedo ancora quanto l'istituzione consiglio regionale ne avrebbe da guadagnarvi

73 Circa le odierne problematiche dei poteri ispettivi connesse con la nuova funzione di comunicazione del Parlamento in un contesto quasi-maggioritario vedi De Cesare G.C., *La comunicazione nel sistema politico-istituzionale: appunti delle lezioni dell'anno accademico 2005-2006*, Firenze, Tassinari, 2006.

74 L'adozione dell'interrogazione a risposta immediata si è ormai diffusa in molti altri consigli regionali ed ha spesso trovato una sua formalizzazione nei nuovi statuti e nei rispettivi regolamenti interni (vedi nota n. 28). Ad esempio, il Consiglio emiliano-romagnolo ha esplicitato nella formalizzazione di quest'istituto il suo principale tratto distintivo, ossia la condizione dell'attualità dell'oggetto in discussione. L'istituto del *Question Time* è stato infatti tradotto direttamente con "Interrogazioni di attualità a risposta immediata in Aula" (art. 91, St. E.-R.). Se la prassi confermerà le buone intenzioni, ciò dipenderà anche dalla "generosità" dei vari presidenti d'assemblea al momento del vaglio di ammissibilità dei singoli atti.

qualcosa nel suo complesso in termini d'immagine. L'interrogazione a risposta immediata, almeno stando a quanto riporta l'unica ricognizione svolta sul suo uso,<sup>75</sup> ha sovente ad oggetto temi d'attualità e di rilevanza generale, ma è da collocarsi, per la norma che la informa e per il modo originale in cui si è declinata nell'assemblea legislativa toscana, ancora fra i più classici strumenti ispettivi dotati di non particolare visibilità. Per tali caratteristiche, ipotizzando pure la presenza di una soglia di visibilità diffusa sufficiente del Consiglio regionale presso l'opinione pubblica toscana, la modifica di quest'istituto secondo logiche più "spettacolari", si calerebbe in un contesto istituzionale ed in una cultura politica che non ha mai conosciuto direttamente questo tipo di innovazioni. A mio modesto avviso, tale operazione risulterebbe quindi molto complicata. Parallelamente al "*restyling*" ispettivo che ha ormai coinvolto in forme diverse anche molti altri consigli regionali,<sup>76</sup> alcune assemblee sembrano aver seriamente intrapreso la strada di un potenziamento dello strumentario del controllo e della funzione della valutazione delle politiche. Il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) ne è un buon esempio. Si tratta di un progetto nato nel 2002 e promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, il cui fine è quello di promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative.<sup>77</sup> Come ricordano anche gli intervistati, la Toscana ha da tempo avviato un percorso di potenziamento dello strumentario valutativo non solo ad un livello meramente tecnico, ma anche riconoscendo esplicitamente il ruolo fondamentale di queste attività nel nuovo Statuto.<sup>78</sup> «Sebbene l'esercizio di una qualche forma

75 Tonarelli A., op. cit., p. 501.

76 Vedi nota 29.

77 <http://www.capire.org/>

78 Le commissioni «hanno funzioni di monitoraggio, valutazione e controllo,

di controllo assembleare fosse già previsto nei vecchi statuti regionali», afferma Marco Sisti, membro dello staff di ricerca del progetto «tale funzione era rimasta per molto tempo –e rimane in buona misura tutt’ora– allo stato di pura aspirazione. Di solito essa si è risolta nell’impiego dei classici strumenti di sindacato ispettivo: interrogazioni, interpellanze e quant’altro. (...) Progetto CAPIRe nasce proprio dall’idea che sia possibile andare oltre il sindacato ispettivo; e che, anche all’interno di arene fortemente “politicizzate”, quali le Assemblee legislative, vi sia lo spazio per sperimentare l’uso di innovativi strumenti di conoscenza ed analisi». <sup>79</sup>

Per la verità, la sperimentazione di forme sindacato ispettivo più rapide ed incisive rispetto al passato e l’introduzione progressiva di incentivi alla valutazione delle politiche per i consiglieri, sono due linee di riforma non così lontane fra loro.

Dotarsi oggi di una buona comunicazione istituzionale significa

anche di tipo economico-finanziario, sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull’attuazione degli atti consiliari di indirizzo e di programmazione» (art. 19, 2). «Le commissioni, per l’esercizio delle loro funzioni, svolgono indagini conoscitive, si avvalgono di esperti ed organismi scientifici, agenzie, consultano enti, organizzazioni, associazioni, tengono rapporti con questi soggetti e promuovono la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana» (Art. 19, 3). Inoltre, circa un controllo sia ex-ante che ex- post sulle leggi, l’articolo 20 prescrive: «1. Le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi e di fattibilità sulle proposte di legge e promuovono la valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari.

2. La legge regionale sulla normazione disciplina l’inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

3. Il regolamento interno del consiglio disciplina le forme di esercizio delle funzioni previste dal presente articolo.

4. Il bilancio del consiglio garantisce, ai fini dello svolgimento delle funzioni, la disponibilità di adeguate risorse».

79 Cfr. Sisti M., “Fare leggi o valutare politiche? L’esperienza di progetto Capire tra vincoli ed opportunità” in *Federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n. 13, 2007, p. 1, <http://www.federalismi.it/federalismi/applMostraDoc.cfm?Artid=8080>.

per un'assemblea rappresentativa poter attrarre maggiormente gli *stakeholders* verso di sé, anziché lasciarli andare verso l'esecutivo. In altri termini, la comunicazione è un fattore imprescindibile per l'ampliamento delle conoscenze dell'assemblea circa gli effetti delle leggi e degli atti rapidamente approvati.<sup>80</sup> Per qualsiasi assemblea politico-rappresentativa attrarre conoscenze significa infatti ridurre quella marginalizzazione, connotante specialmente il livello regionale e locale, che non deriva dall'elezione diretta dell'esecutivo,<sup>81</sup> ma che ha più a che vedere con i modi attraverso i quali è interpretato il lavoro rappresentativo e con lo strumentario di cui i rappresentanti dispongono. Riportare l'attenzione dei gruppi di interesse verso le assemblee non si pone come un problema tecnico ma come un problema eminentemente politico, perché ha indissolubilmente a che fare con i modi di partecipazione di chi ha una posta nel gioco del *policy-making*. E' chiaro che non è possibile richiamare gli *stakeholders* che si ritengono interessanti in direzione di un'assemblea regionale mediante tradizionali comandi d'autorità, ma è auspicabile indurli verso le articolazioni e gli organi assembleari competendo costantemente con l'esecutivo prima di tutto sul piano del monitoraggio e della valutazione delle politiche.<sup>82</sup> Un tale processo virtuoso, se sostenuto da adeguati strumenti e strutture, ha come effetto ultimo quello di produrre più conoscenze circa lo stato delle politiche pubbliche e, pertanto, un maggiore "rendimento rappresentativo" basato su di un lavoro più *policy-oriented* che *politics-oriented*.

In quest'ottica, un ripensamento dello strumentario ispettivo è utile

80 Cfr. Bin R., op. cit., 2006[b], pp. 67-78.

81 Cfr. Bin R., "Assemblee rappresentative, forma di governo ed investitura diretta dell'esecutivo", in *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi*. Firenze, 28-29 ottobre 2004, Firenze University Press, 2006.

82 Ivi, pp. 42-44.

non solo a “razionalizzare” la funzione del controllo adeguandola così al nuovo impianto maggioritario, ma anche ai fini di una più generale e quantomai necessaria ridefinizione di cosa vogliamo che significhi “rappresentare”.

D'altra parte, nonostante possibili innovazioni procedurali volte ad attrarre l'attenzione del cittadino-telespettatore, il sindacato ispettivo continua oggi a servire primariamente il singolo eletto che lo attiva. Finanche senza svolgerlo in aula, la presentazione di un atto ispettivo consente al rappresentante di rivolgersi a gruppi d'interesse più o meno circoscritti e ad esplicitare il proprio lavoro rappresentativo attraverso singoli atti formali.

Ad ogni modo e come già ripetuto più volte, nel caso della presente rilevazione empirica, l'oggetto dell'indagine non è stato il funzionamento o l'efficacia di una procedura consiliare, quanto la stessa rappresentanza politica regionale. Qualsiasi considerazione generale sulla funzione d'ispezione e sulle innovazioni introdotte su questo versante, servono infatti solo ad inquadrare e ad introdurre i dati veri e propri. Come già detto, ribadiamo che siamo consapevoli della parzialità del punto di vista del sindacato ispettivo, ma siamo comunque convinti della posizione privilegiata che questa ormai assodata metodologia offre.

Prima dell'esposizione dei dati, segue sotto ancora un breve paragrafo sulla funzione d'ispezione assembleare, allo scopo di focalizzare maggiormente l'attenzione sull' “essenza” stessa degli atti ispettivi e sui minimi comuni denominatori che distinguono le interrogazioni e le interpellanze dagli altri atti consiliari.

- L' "essenza" dell'atto ispettivo singolare

Ciò che conferisce specificità alle interrogazioni e alle interpellanze sta nella loro attivabilità da un singolo rappresentante. In altri termini, l' "essenza" dell'atto ispettivo risiede nella sua "singolarità".

Ciò è talvolta vero pure per quanto concerne le mozioni<sup>83</sup> e le risoluzioni. E' anche per questa ragione che rimane difficile individuare delle nette differenze fra le funzioni d'indirizzo e di controllo. Senza addentrarci nella complessa questione dei punti di contatto fra le due funzioni ora menzionate, prendo atto della difficoltà di individuare una tipicità nel procedimento di controllo. Massimo Severo Giannini ha addirittura osservato come la generale attività di controllo si ponga come ausiliaria e non autonoma rispetto ad altre procedure. In altre parole, il controllo consiste essenzialmente in atti di «partecipazione procedimentale» a procedure di altre funzioni.<sup>84</sup>

Gli strumenti di indirizzo e di controllo prima di ogni distinguo dottrinario, sono congegni attivabili da un singolo eletto e sono perciò istituti che incorporano sempre una forte quota di quella bagehotiana rappresentanza "espressiva". Sono quindi la "singolarità" e la "espressività" le caratteristiche base che costituiscono il minimo comune denominatore di alcune procedure di indirizzo e di controllo. Quanto oggi, in presenza di esecutivi più forti a tutti i livelli di governo<sup>85</sup>,

83 Nel Consiglio regionale della Toscana ciascun consigliere può autonomamente promuovere una mozione. (Art. 12 Reg. Int). Al Parlamento nazionale, l'iniziativa spetta invece ad almeno 10 deputati, 8 senatori o un presidente di gruppo.

84 Giannini M. S., cit. in Manzella A., op. cit., p. 442. Tuttavia, continua Manzella, «è possibile cogliere procedimenti (legislativi e non legislativi) tipizzati di controllo tra parlamento e governo, nei quali sono visibili gli elementi classici della nozione: il giudizio-verifica, la responsabilità, la misura». Tra questi, egli non fa rientrare le procedure ispettive, considerate invece come ausiliarie, o comunque non nettamente distinguibili, da quelle d'indirizzo. (Ivi, pp. 442-444).

85 «Le democrazie contemporanee hanno tutte significativamente premiato il ruolo

interrogare, interpellare o promuovere mozioni o risoluzioni faccia più o meno bene alla qualità della discussione assembleare non rappresenta una questione che si può approfondire in questa sede.

Prima di procedere alla esposizione delle risultanze della rilevazione empirica, è necessario infine chiedersi a cosa dunque serve tale tipo di agire rappresentativo. Detto in altra maniera, perché il singolo rappresentante, che sia Presidente di commissione o neo-eletto privo di cariche rilevanti, continua oggi a dedicare una certa parte del suo lavoro rappresentativo ad un'attività che anch'egli definirebbe probabilmente come secondaria?

I quesiti sono deliberatamente generalissimi e, tutto sommato, equivalgono ancora a chiedersi quale sia l'essenza del sindacato ispettivo. La risposta dipende ancora da dove ci collochiamo.

Abbiamo appreso che, secondo Roberto Bin, il contributo degli strumenti ispettivi all'istituzione consiglio regionale nel suo insieme è pressoché nullo. Ma la prospettiva si ribalta se ci mettiamo nei panni del singolo rappresentante. Quale che ne sia l'utilità a livello istituzionale, lo strumentario ispettivo costituisce infatti «un bagaglio di risorse non

del potere esecutivo a scapito delle assemblee elettive. Quantunque sia eccessivo ritenere solo simboliche le funzioni tuttora assolte da queste ultime, e benché tuttora in genere permanga un vincolo formale di fiducia tra esse e l'esecutivo, è quest'ultimo che prevalentemente detta il policy-making, alla luce di una non secondaria evoluzione istituzionale in virtù della quale la sua fisionomia e composizione politica dipendono direttamente dall'esito delle consultazioni elettorali, spesso proprio a tal fine condotte in base a procedure semplificate che riducono ad opzione binaria tra due leaders (e due équipes di governo) la complessità dei problemi che le democrazie avanzate sono chiamate ad affrontare». (Mastropaolo A., *L'introvabile rappresentanza*, di prossima pubblicazione, vers. provvisoria). In tale saggio, di prossima pubblicazione, sono riassunte le visioni dei più grandi pensatori politici sulla natura della rappresentanza politica, cominciando da Thomas Hobbes fino ad Hannah Pitkin, al fine di descrivere la coppia concettuale *responsiveness/accountability*. Ad un'iniziale esposizione generale, segue un'aspra critica sull'utilità euristica e prescrittiva del fortunatissimo concetto di *accountability*.

facilmente sostituibile».<sup>86</sup> Almeno per il singolo rappresentante che decide di attivarli, le interrogazioni e le interpellanze sono cioè dei contenitori di domanda politica unici e non rimpiazzabili. «L'impressione è che il sindacato ispettivo celi domande e offerte di decisione su di un'infinita teoria, appunto, "di cose serie e di cose banali", sempre o quasi sempre di portata particolaristica, ma *non irrilevanti* per i legami instaurabili o consolidabili, mediante esso, tra i parlamentari (siano o meno *back benchers*), gruppi di pressione, mediatori di consensi e preferenze elettorali, *policy activists* operanti tra burocrazie centrali ed interessi periferici e via via enumerando. Senza poter escludere dall'interconnessione, la stessa *leadership* di partito: che deve non poco della propria legittimazione alla tolleranza o, secondo i casi, alle garanzie che dimostra di concedere a siffatto attivismo rappresentativo ed alla correlativa produttività del medesimo, come fonte di risorse a molteplice fungibilità *organizzativa*».<sup>87</sup>

Come si evince dalle risposte nelle interviste condotte ai leaders politici consiliari Alessandro Antichi (primo ed ultimo Portavoce dell'opposizione toscana) e Paolo Cocchi (ex-Presidente del gruppo Pd<sup>88</sup>) ed agli ex-segretari generali del Consiglio Romano Fantappiè (dal 1970 al 1997) e Roberto Cianferoni (dal 2005 al 2007), i quattro intervistati percepiscono gli istituti ispettivi tradizionali dell'interrogazione e dell'interpellanza come una forma di controllo inefficace. Pure sulla capacità di controllo rappresentata dalla nuova interrogazione a risposta immediata, le risposte non tendono granché all'ottimismo. Osservano infatti che il contenuto della domanda e della *voice* politica degli atti

86 Morisi M. (a c. di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Franco Angeli, Milano, 1987, Introduzione, p. 105.

87 Ivi, pp. 101-102.

88 Ha rivestito questa carica fra l'aprile del 2005 ed il luglio 2007. Attualmente, è membro della Giunta regionale nella carica di Assessore alla cultura, turismo e commercio.

ispettivi, a qualsiasi livello questi vengano presentati e svolti, ha a che vedere soprattutto con l'iniziativa di un unico erappresentante.<sup>89</sup> Inoltre, tutti e quattro gli attori interni del Consiglio reputano e percepiscono l'ispezione come un'attività puramente secondaria.<sup>90</sup> Naturalmente tali giudizi, comuni probabilmente a quasi tutte le assemblee legislative del mondo democratico, non rappresentano né una scoperta né una novità, ma è interessante osservare come la scarsa rilevanza attribuita al sindacato ispettivo venga quindi effettivamente percepita da quattro importanti attori interni al Consiglio. Come si ricava dalle interviste, posso qui dire che la secondarietà dell'attività ispettiva non corrisponde tanto alla percezione generale degli intervistati intorno all'utilità dei vari istituti ispettivi, quanto, più concretamente, solamente circa la loro funzionalità rispetto al controllo. Non vengono invece affatto sottovalutate le "potenzialità espressive" che rendono uniche le procedure ispettive.

89 Non capita spesso che le interrogazioni e le interpellanze con più di un firmatario vengano redatte davvero di concerto. Anche quando esse vengono sottoscritte da un intero gruppo, di rado l'atto non fa esplicitamente riferimento al territorio d'elezione di un solo consigliere. Come verrà sottolineato in sede di commento ai dati, questo sottogruppo di interrogazioni si distingue per la commistione di due forme ispettive differenti: la forma ispettiva soggettiva, tipica della vecchia interrogazione, e la forma ispettiva collettiva (di più consiglieri o di un intero gruppo) riscontrabile soprattutto nell'insieme delle interrogazioni a risposta immediata (vedi cap. 3, tab. 2 p. 44). In presenza di molti firmatari, il primo di essi è solitamente il presidente di gruppo, ma ho spesso facilmente individuato un "vero primo proponente" in base alla rilevanza provinciale delle questioni trattate. Ritengo che fare firmare interrogazioni orali incorporanti una rappresentanza localistica o particolaristica a colleghi di gruppo, serva al principale proponente a proiettare questioni microsezionali in un ambito regionale. Si tratta, cioè, di una sorta di "pudore rappresentativo".

90 Ad esempio, lo stesso ex-Portavoce dell'opposizione afferma circa l'utilità delle interrogazioni a risposta immediata e più in generale dell'attività ispettiva: «Si tratta di uno strumentario che funzionerebbe meglio in realtà di piccole dimensioni. Utilizzarlo a livello regionale è come tentare di svuotare l'oceano con il ditale. L'enorme massa di documenti amministrativi prodotti dall'amministrazione regionale è difatti inconoscibile anche per chi amministra. Il grosso limite di questi strumenti sta nei criteri di occasionalità e casualità alla base del suo uso». (Per l'intervista completa vedi app., numero 3).

A spargiare un po' le carte, ci ha pensato la novità del *Question Time*. Esso non ha comportato una vera e propria stagione nuova per il controllo assembleare, ma, fra molte difficoltà, ha introdotto qualche elemento di rottura.

Se al Parlamento nazionale l'istituto ha avuto poca considerazione da parte dell'esecutivo ed ancor meno da parte del Presidente del Consiglio<sup>91</sup>, quasi alla stessa maniera, la previsione nel Regolamento Interno del Consiglio regionale toscano di questo istituto di derivazione anglosassone non è stato percepito né utilizzato dai consiglieri seguendo lo spirito della lettera.<sup>92</sup> Come pure accennato in precedenza, ben diverso

91 In realtà, il c.d. Premier Question Time ha avuto fortune alterne. Nella XIII leg., su di un totale di 102 sedute dedicate a tale istituto ispettivo, per 21 volte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri. Nella XIV legislatura il Presidente del Consiglio non si è mai recato in Parlamento a rispondere. Pur in assenza di dati precisi, si può rilevare che fin dall'inizio della scorsa legislatura abbiamo assistito più volte a delle sedute d'interrogazione a risposta immediata con la presenza all'allora Presidente del consiglio Romano Prodi. Oggi, l'istituto rischia nuovamente di cadere in desuetudine, in quanto l'attuale Presidente del consiglio, proprio come nella XIV legislatura, non si è mai recato alla Camera quando chiamato a rispondere. E per la seconda volta, il Presidente della Camera si è pubblicamente impegnato a far sì che lo stesso venga a rispettare i suoi doveri verso Montecitorio. D'altra parte, come insegna e ricorda Silvano Tosi, «è da tenere presente che tutto il sistema dei termini previsto dai regolamenti parlamentari per le interrogazioni è meramente indicativo e normalmente non rispettato, sia per il sostanziale disinteresse dello stesso presentatore, che sovente risulta politicamente appagato dal solo fatto della presentazione; sia per l'altissimo numero delle interrogazioni presentate, che non consente la loro totale trattazione». (Diritto parlamentare, 1999, p. 377, nota 1)

92 Per la concreta declinazione dell'interrogazione a risposta immediata, introdotta nel Consiglio Regionale della Toscana a partire dall'ottobre 1997, si vedano sul punto tutte e quattro le interviste in appendice. Gli intervistati concordano nel ravvisare alcune potenzialità in questo istituto, ma sottolineano e descrivono l'originalità con cui il Question Time si è declinato nel contesto toscano. Esso, più che a strutturare una dialettica del tipo "botta e risposta" nello svolgimento delle interrogazioni, è servito al singolo gruppo consiliare o rappresentante ad aggredire un determinato tema da un ulteriore punto di vista attraverso un istituto spesso collegato ad altri atti in discussioni congiunte. In tali discussioni, i contenuti delle interrogazioni a risposta immediata di gruppi dello stesso schieramento finiscono talvolta per essere quasi identici. Non si può perciò parlare di evidenti caratteristiche "anglosassoni" nell'interrogazione a

è il giudizio tecnico sul nuovo istituto. Come si nota dalla tabella n. 1,<sup>93</sup> il tasso di svolgimento degli atti presentati è altissimo. Non solo, la nuova procedura di sicura calendarizzazione di questi atti vigente presso la Conferenza dei Presidenti di gruppo consiliari da ormai oltre 10 anni, ha impattato positivamente sul funzionamento anche di altri strumenti di sindacato ispettivo. La tabella 1 e la figura 1<sup>94</sup> mostrano una flessione di tutti gli atti. Essa è però stata accompagnata da un più alto tasso di svolgimento degli atti totali presentati, con l'eccezione dell'interrogazione orale classica che ha subito la diretta concorrenza ed il successo del nuovo *Question Time*. La certezza della risposta alle interrogazioni a risposta immediata ha dunque beneficiato a tutti gli atti nel senso di un minor numero di atti presentati a favore di un più probabile svolgimento anche per i restanti tipi di sindacato.

Come la novità del *Question Time* possa aver modificato la percezione e l'uso dell'interrogazione, ciò lo si vedrà nel raffronto fra i periodi comparati e nell'incrocio dei dati classificati.

Dato il modo originale in cui l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata si è istituzionalizzato nell'assemblea regionale toscana ed ai fini della coerenza del punto di vista euristico scelto, possiamo considerare il nuovo istituto come gli altri strumenti ispettivi tradizionali.

Del resto, non c'è una grande differenza qualitativa tra i due strumenti comparati. Le differenze, semmai, sono inoltre mitigate dal modo in cui l'interrogazione immediata si è di fatto declinata nel consiglio regionale toscano, finendo per assomigliare più ad un'interrogazione tradizionale che al *Question Time* britannico. Del resto, ogni volta che un consigliere aziona anche questo istituto ispettivo, egli è solo nella sua personale interpretazione di ciò che significa rappresentare ed agisce spinto da

risposta immediata toscana.

93 Vedi la tab.1, p.13.

94 Ibidem.

logiche d'azione politica molto soggettive. L'accentuata soggettività è perciò una caratteristica di tutti gli strumenti ispettivi. «E anche laddove forme di regia di gruppo o di partito si diano, esse tendono a rimanere sullo sfondo: a vantaggio della sensibilità e reattività del singolo attore e della sua stessa intraprendenza nel cercare e promuovere il sostegno di altri colleghi alle sue iniziative di ispezione, informazione o sollecitazione a tutela o ad espressione di bisogni, domande od opportunità insoddisfatte che egli intenda promuovere “in proprio” e a suo proprio nome».<sup>95</sup> Sul sindacato ispettivo si riflettono le percezioni soggettive del singolo consigliere circa l'intera gamma di fenomeni che circonda quel rappresentante proveniente da una determinata circoscrizione provinciale.<sup>96</sup>

Insomma, il proposito della presente rilevazione è quello di cogliere, attraverso una piccola ricognizione empirica, le modalità di questa peculiare attività di rappresentanza politica. Concludendo, l'azione rappresentativa sottesa al sindacato ispettivo si distingue per tre

95 Caretti P., Morisi M., op. cit., 2006, p. 154.

96 Oggi, in realtà, uno o due consiglieri per ciascuna lista rappresentata nell'assemblea sono stati eletti come “candidati regionali” liberi dai legami provinciali classici. Il legame con la constituency si è inoltre affievolito a causa dell'abolizione delle preferenze che, tra i pro ed i contro, ha scatenato un dibattito ancora acceso. La prima applicazione della legge che regola la possibilità di primarie di partito o di coalizione (l.r. 70/04) non ha ancora dato grandi risultati in termini di partecipazione, né ha prodotto un surrogato di quella che era la competizione infra-partitica delle preferenze. Infine, occorre aggiungere che l'elezione di rappresentanti svincolati dal territorio era possibile anche con il vecchio listino regionale, cioè la lista maggioritaria concorrente all'assegnazione del premio, previsto dal sistema elettorale precedente (l.r. 43/95). «(...) in Toscana, il listino è stato di fatto considerato una riserva di seggi sicuri appannaggio dei candidati e dei partiti di quella coalizione. Per questo motivo, la sua composizione ha determinato una forte conflittualità infracoalizionale. Inoltre, la lista maggioritaria fornisce un diverso tipo di legittimazione dei suoi componenti eletti rispetto agli eletti nel territorio e crea una sperequazione delle modalità di elezione dei candidati tra la maggioranza e le minoranze». (Chiaromonte A., “Il nuovo sistema elettorale della Toscana. Una riforma tra continuità ed innovazione” in op. cit., p. 301).

caratteristiche principali: l'attivazione singolare, l'intinseca ed incomprimibile espressività ed il concreto suo svolgersi parallelo ad attività assembleari vincolate da logiche d'azione collettive. A queste si potrebbe infine aggiungere l'incessante vitalità ed il successo che da sempre accompagnano, a tutti i livelli di governo, la storia del sindacato ispettivo.<sup>97</sup>

E' pacifico, e lo confermano i risultati della rilevazione, che il singolo proponente non sia totalmente estraneo ai temi di maggiore attualità anche nella trattazione delle interrogazioni. Ma non è attraverso l'uso di strumenti ispettivi che il ceto politico-rappresentativo abbia come scopo principale quello attirare la copertura mediatica su determinate scelte od azioni politiche. Egli si rivolge alla propria *constituency* e, forse, anche ai suoi stessi colleghi, siano essi di gruppo, di coalizione o dell'assemblea nel suo complesso, alla ricerca di una maggiore "visibilità interna". Nell'azionare il sindacato ispettivo, «l'attore politico appare nella sua specifica individualità professionale e culturale: è virtualmente "da solo", e in effetti l'ingerenza della sua appartenenza politica vi appare sovente flebile o molto indiretta. (...). Egli, se mai, più che problemi di eterodirezione, ha problemi eventuali di compatibilità di "linea" con le componenti partitiche cui più direttamente afferisce».<sup>98</sup>

97 Sebbene il diritto d'interrogazione fosse effettivamente garantito dalla prassi fin dal 1848, la modifica regolamentare che formalizzò per la prima volta l'istituto avvenne nel 1868 presso la Camera dei deputati. Diversamente, l'interpellanza fu codificata già cinque anni prima. Il Regolamento del Senato prevede il diritto d'interpellanza già dal 1850. Tra le prerogative del singolo rappresentante, questi sono indubbiamente divenuti gli istituti di maggior successo ed hanno attraversato intatti tutte le stagioni politiche del nostro paese.

98 Cfr. Cazzola F., Morisi M., La mutua diffidenza. Il reciproco controllo fra magistrati e politici nella prima repubblica, Feltrinelli, Milano, 1996, p. 52. Il tema enunciato nel titolo dell'opera è affrontato a partire dall'adozione di due indicatori: l'attività di sindacato ispettivo avente ad oggetto la giustizia (al fine di capire il punto di vista del ceto parlamentare) e le richieste di autorizzazione a procedere da parte del potere giudiziario (per comprendere le ragioni e le percezioni della magistratura).

In verità, come messo in luce dalla comparazione fra interrogazioni orali tradizionali ed interrogazioni a risposta immediata, i contenuti presenti nel secondo tipo di atto rispondono maggiormente a logiche d'azione di gruppo in una misura non marginale. D'altro canto, la pura espressività rappresentativa tipica del singolo rappresentante rimane il tratto prevalente anche in questo tipo di atti.

La capacità delle assemblee legislative di dare riconoscimento ad interessi particolarmente o territorialmente individuati, non si concretizza solo nella presentazione e nello svolgimento di interrogazioni ed interpellanze. Tuttavia, gli strumenti ispettivi svolgono la parte del del leone quando c'è bisogno di dare riconoscimento politico a questo gruppo d'interesse o a quell'altra comunità locale.

Ciò che in questa sede conta è che il carattere libero e di sfogo degli strumenti di sindacato ispettivo fornisce una preziosa angolazione euristica ed empirica per indagare le percezioni profonde della classe consiliare toscana circa l'interpretazione del loro mandato rappresentativo. Detto in altra maniera, lo scopo della seguente rilevazione è stato quello di descrivere alcuni tratti di una peculiare forma di rappresentanza politica, ossia l'uso delle interrogazioni, per tentare infine di individuare i terreni ed i modi entro cui la "regionalità" di tale attività viene espressa.





## Capitolo III

### LE RISULTANZE DELLA RILEVAZIONE

Come illustrato nel primo capitolo, la rilevazione è stata condotta su due distinti insiemi di interrogazioni (orali tradizionali e di *Question Time*).

I risultati della classificazione sono stati poi riordinati ed incrociati secondo alcuni criteri concernenti gli interroganti (*chi*) ed il contenuto delle interrogazioni (*cosa*):<sup>99</sup>

#### *Chi*

- appartenenza di gruppo;
- numero dei firmatari;
- appartenenza di “schiera”(prima o seconda);
- appartenenza di schieramento (maggioranza o opposizione);

#### *Cosa*

- materia trattata;
- rilevanza provinciale della circoscrizione elettorale nel contenuto degli atti
- intento dichiarato;
- intento sostantivo;

<sup>99</sup> I criteri classificatori che riportano un asterisco, derivano da un riadattamento della recente ricerca sul sindacato ispettivo nelle due Camere svolta in Caretti P., Morisi M., op. cit., (vedi, in particolare, pp. 177-179).

Per tutte le altre dimensioni classificate si è scelto di seguire la ricerca sull'attività ispettiva dell'assemblea toscana nelle prime due legislature di STELLA RIGHETTINI, op. cit., (vedi pp. 180 e ss.)

*Cosa + Cosa*

- oggetto + intento dichiarato;\*
- oggetto + intento sostantivo;\*
- tipologia della rappresentanza espressa + intento sostantivo;

*Chi + Cosa*

- appartenenza di gruppo + circoscrizione rappresentata;
- intento dichiarato + appartenenza di schieramento;
- intento sostantivo + appartenenza di schieramento;
- materia trattata + appartenenza di gruppo;
- appartenenza di schieramento + intento sostantivo + materia.\*

• *Chi*

• Tab 1. Numero degli atti classificati per gruppo.

Primo insieme (205 IIOO)      Secondo insieme (446 atti di QT)

Gruppo	N. atti classificati	Gruppo	N. atti classificati
An	25	An	31
An-Fi (CD)	1	An-Ccd-Cdu (CD)	1
Ccd	7	An-Ccd-Cdu-Fi (CD)	4
Cdu	3	An-Ccd-Cdu-Fi-Patto segni (CD)	1
Dc	70	An-Cdu-Fi (CD)	1
Dp	13	An-Fi-Ccd (CD)	2
Laburista	1	An-Fi-Misto-Udc (CD)	1
Msi	37	An-Fi-Pd-Sdi (Intercoalzionale)	1
Pci	15	An-Fi-Udc	1
Pds	2	An-Fi-Udc (CD)	2
Ppi	3	Ccd	26
Pri	4	Ccd-Cdu (CD)	5
Psi	2	Cdu	29
Rc	9	Cdu-Ds-Laburista- Pdcì-Verdi (Intercoalzionale)	1
Rc-Verdi (S)	1	Ds	26
Sa	1	Ds-Fi (intercoalzionale)	1
Verdi	11	Ds-Laburista	2
		Ds-Margherita (CS)	2
		Ds-Margherita-Rc (Intercoalzionale)	1
		Ds-Verdi (CS)	1
		Fi	78
		Fi-An-Ccd-Cdu (CD)	1
		Fi-Ccd (CD)	1
		Laburista	7
		Margherita	37
		Margherita-Pdcì (CS)	1
		Margherita-Rc-Sdi-Udc (Intercoalzionale)	1
		Misto	3
		Patto segni	3

Pd	3
Pdci	19
Pdci-Rc-Sd-Verdi (CS)	2
Pdci-Sd-Verdi (CS)	1
Portavoce	3
Ppi	5
Prc	1
Rc	47
Rc-Ccd (Intercoalzionale)	1
Rc-Udc	1
Sd	1
Sdi	17
Sdi-Margherita (CS)	1
Udc	50
Verdi	22

• Tab. 2. Numero dei firmatari per tipo di atto

Insieme delle IIOO (205)		Insieme delle interrogazioni di QT (446)	
Numero firmatari	Numero atti	Numero firmatari	Numero atti
1	133	1	279
2	36	2	79
3	15	3	42
4	4	4	20
5	15	5	9
11	1	6	4
14	1	7	2
		8	1
		9	4
		10	5
		16	1

• Tab.3. Numero di atti per schiera d'appartenenza<sup>100</sup>

Tipo dell'interrogante	Primo insieme	Secondo insieme
	Numero di IIOO	Numero di atti di QT
Prima schiera	81	198
Seconda schiera	57	105

• Tab. 4. Appartenenza di schieramento

Appartenenza/numero degli atti	IIOO	QT
Maggioranza	25	152
Opposizione	280	284
Intercoalizzionali	0	7
Portavoce	0	3
<b>Totale</b>	<b>205</b>	<b>446</b>

100 Ho qualificato come consiglieri di “prima schiera” gli interroganti occupanti cariche di presidenza o vicepresidenza di commissione, presidenza o vicepresidenza di gruppo e vicepresidenza dell’assemblea. Ho inserito nell’insieme ‘seconda schiera’ i presidenti o vicepresidenti di gruppi non superiori ai tre componenti ed i presidenti o vicepresidenti di commissioni non permanenti. Sotto il medesimo insieme, ho quindi classificato tutti gli interroganti rimanenti

• *Cosa*

• Tab. 5. Materie trattate

Materia	IIOO (205)		QT (446)	
	Numero degli atti	%	Numero degli atti	%
Agricoltura/allevamento	6	2,9	22	4,9
Altro	5	2,4	18	4,0
Amministrazione locale	6	2,9	9	2,1
Amministrazione regionale	13	6,3	4	1,0
Amministrazione nazionale			17	3,9
Commercio/turismo	10	4,8	20	4,4
Governo e finanza regionale	10	4,8	41	9,2
Industria/artigianato	21	10,2	27	6,1
Istruzione/sport	14	6,8	25	5,6
Politica nazionale e internazionale	1	0,4	9	2,1
Sanità/assistenza	52	25,3	114	25,7
Territorio/paesaggio	46	22,4	96	21,7
Viabilità/trasporti	21	10,2	44	9,4
<b>Totale complessivo</b>	<b>205</b>	<b>100</b>	<b>446</b>	<b>100</b>

• Tab. 6. Rilevanza provinciale della circoscrizione elettorale di provenienza nel contenuto degli atti di sindacato ispettivo.<sup>101</sup>

Rilevanza provinciale della circoscrizione	Primo insieme	Secondo insieme
	Numero atti (su 205 IIOO)	Numero atti (su 446 atti di QT)
No	55	156
Si	97	138
Più interroganti <sup>2</sup>	53	152

101 Poichè non è sempre stato possibile individuare un evidente principale proponente negli atti sottoscritti da più consiglieri, ho dovuto escludere dalla classificazione di questa dimensione 53 interrogazioni orali e 152 atti di *Question Time*. Anticipo in questa nota che, come si può notare dalla tabella, il peso di atti ispettivi “plurali” (ossia presentati da più consiglieri ed esprimenti una rappresentanza general-generica non chiaramente riconducibile a nessuno dei firmatari) crescono proporzionalmente a seguito dell’introduzione dell’interrogazione a risposta immediata.

• Tab. 7. Intento dichiarato

Intento dichiarato	Primo insieme (205 IOO)	
	Numero atti (su 205 IOO)	% (di 205 IOO)
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione	1	0,4
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	41	20
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	66	32,1
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	97	47,3

	Secondo insieme (446 atti di QT)	
	Numero atti (su 446 atti di QT)	% (di 446 atti di QT)
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione	6	1,3
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	111	24,8
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	132	29,6
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	197	44,1

• Tab 8. Intento sostantivo

Intento sostantivo	Primo insieme (205 IOO)	
	Numero degli atti (su 205 IOO)	% (di 205 IOO)
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	34	16,5
Contestazione critica dell'azione governativa	60	29,2
Prospettare la soluzione di un problema dato	111	54,2

	Secondo insieme (446 atti di QT)	
	Numero degli atti (su 446 atti di QT)	% (su 446 atti di QT)
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	93	20,8
Contestazione critica dell'azione governativa	148	33,2
Prospettare la soluzione di un problema dato	205	45

- *Cosa+Cosa*

- Oggetto per intento dichiarato

Tab. 9. Primo insieme (su 205 IIOO).

1) Intento dichiarato/oggetto	Azione o una politica della Giunta	Condotta di entità estranee alla Giunta	Condotta di un membro in carica della Giunta	Condotta di un organo o membro della pubblica amministrazione	La condotta di soggetti privati
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	55	13	5	5	7
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	10	11		7	6
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	25	19		7	2
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione	1				
<b>Totale complessivo</b>	<b>91</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>15</b>

2) Intento dichiarato/ oggetto	La condotta o la politica di un ente locale	La condotta o la politica di un ente nazionale	Politica nazionale e internazionale
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	9	2	1
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	5	2	
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	6	7	
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione			
<b>Totale complessivo</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>1</b>

Tab. 10. Secondo insieme: valori assoluti e (%) su 446 atti di QT

1) Oggetto/ intento dichiarato	Azione o una politica della Giunta	Condotta di entità estraneae alla Giunta	Condotta di un membro in carica della Giunta
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	97 (54,5)	28 (33,3)	17 (68,0)
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	28 (15,7)	26 (31,0)	4 (16,0)
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	50 (28,1)	30 (35,7)	4 (16,0)
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione	3 (1,7)	(0)	(0)
<b>Totale complessivo</b>	<b>178 (100)</b>	<b>84 (100)</b>	<b>25 (100)</b>

2) Oggetto/intento dichiarato	Condotta di un organo o membro della pubblica amministrazione	La condotta di soggetti privati	La condotta o la politica di un ente locale	La condotta o la politica di un ente nazionale
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	16 (32,7)	13 (28,3)	7 (41,2)	19 (40,4)
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	18 (36,7)	19 (41,3)	5 (29,4)	11 (23,4)
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	15 (30,6)	13 (28,3)	4 (23,5)	16 (34)
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione	0 (0)	1 (2,2)	1 (5,9)	1 (2,1)
<b>Totale complessivo</b>	<b>49 (100)</b>	<b>46 (100)</b>	<b>17 (100)</b>	<b>47 (100)</b>

- Oggetto per intento sostantivo

Tab. 11. Primo insieme: 205 IIOO.

Intento sostantivo/ oggetto	Azione o una politica della Giunta	Condotta di entità estranee alla Giunta	Condotta di un membro in carica della Giunta	Condotta di un organo o membro della pubblica amministrazione	La condotta di soggetti privati	La condotta o la politica di un ente locale	La condotta o la politica di un ente nazionale	Politica nazionale e internazionale	Totale complessivo
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	2	12	1	8	5	4	2		34
Contestazione critica dell'azione governativa	48	2	2	4	1	2	1		60
Prospettare la soluzione di un problema dato	41	29	2	7	9	14	8	1	111
<b>Totale complessivo</b>	<b>91</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>205</b>

Tab. 12. Secondo insieme: valori assoluti e (%) su 446 atti di QT

Oggetto/intento sostantivo	Azione o una politica della Giunta	Condotta di entità estranee alla Giunta	Condotta di un membro in carica della Giunta	Condotta di un organo o membro della pubblica amministrazione	La condotta di soggetti privati	La condotta o la politica di un ente locale	La condotta o la politica di un ente nazionale
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	7 (3,9)	26 (31)	0 (0)	9 (18,4)	30 (65,2)	9 (52,9)	12 (25,5)
Ccritica dell'azione governativa	83 (46,6)	14 (16,7)	24 (96)	16 (32,7)	0 (0)	1 (5,9)	10 (21,3)
Prospettare la soluzione di un problema dato	88 (49,5)	44 (52,4)	1 (4)	24 (49)	16 (34,8)	6 (35,3)	25 (53,2)
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,9)	0 (0)
<b>Totale complessivo</b>	<b>178 (100)</b>	<b>84 (100)</b>	<b>25 (100)</b>	<b>49 (100)</b>	<b>46 (100)</b>	<b>17 (100)</b>	<b>47 (100)</b>

- Tipologia della rappresentanza espressa per intento sostantivo

Tab. 13. Primo insieme (205 IIOO) e (%) di 205 interrogazioni orali

Intento sostantivo/tipo di rappresentanza	General-generica	Localistica	Particolaristica
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	24 (22,0)	5 (9,2)	5 (11,8)
Contestazione critica dell'azione governativa	37 (34,0)	13 (24,1)	10 (23,9)
Prospettare la soluzione di un problema dato	48 (44,0)	36 (66,7)	27 (64,3)
<b>Totale complessivo</b>	<b>109 (100)</b>	<b>54 (100)</b>	<b>42 (100)</b>

Tab. 14. Secondo insieme: valori assoluti e (%) di 446 atti di QT

Intento sostantivo/tipo di rappresentanza	General-generica	Localistica	Particolaristica
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	51 (6,3)	11 (25)	31 (34,8)
Contestazione critica dell'azione governativa	128 (40,9)	6 (13,6)	14 (15,7)
Prospettare la soluzione di un problema dato	134 (42,8)	27 (61,4)	44 (49,4)
<b>Totale complessivo</b>	<b>313 (100)</b>	<b>44 (100)</b>	<b>89 (100)</b>

- *Chi+Cosa*

- Rilevanza provinciale degli atti per gruppo

Tab. 15. Primo insieme (153 IIOO)<sup>102</sup>

Gruppo	Arezzo	Firenze	Grosseto	Livorno	Lucca	Massa carrara	Pisa	Pistoia	Siena	Totale complessivo
An	1				2		6			9
An-Fi (CD)				1						1
Ccd					7					7
Cdu	2							1		3
Dc		18	12	4	5		6	6	1	52
Dp		13								13
Laburista		1								1
Msi		30			2					32
Pci	1	2	1	1		1			3	9
Pds								1		1
Ppi					3					3
Pri		4								4
Psi							2			2
Rc		5		1	2					8
Sa		1								1
Verdi		7								7
<b>Totale complessivo</b>	<b>4</b>	<b>81</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>153</b>

102 Si tratta di soli 153 atti, anziché 205, poiché per tale dimensione vengono classificati solo le interrogazioni con un evidente primo proponente, fra più firmatari, che si rivolge chiaramente ad una determinata circoscrizione nel contenuto dell'atto. Lo stesso vale anche per la tabella successiva circa i medesimi criteri per l'insieme delle interrogazioni a risposta immediata. In quel caso, anziché a 446, esse ammontano a 301 atti classificati.

Tab. 16. Secondo insieme (301 atti di QT)

Gruppo	Arezzo	Firenze	Grosseto	Livorno	Lucca	Pisa	Pistoia	Prato	Siena	Totale complessivo
An	7	2	2		1	7	1			20
An-Fi-Pd-Sdi (Intercoalzionale)			1							1
Ccd		18			8					26
Ccd-Cdu (CD)		2								2
Cdu	1	20		3			4			28
Ds	2	3	3	4	1	2	1		2	18
Ds-Margherita (CS)		1								1
Fi	10	9	1	6	11	3	2	2		44
Laburista		7								7
Margherita		25							3	28
Misto						3				3
Patto segni					3					3
Pd		2						1		3
Pdci		17			1					18
Ppi					5					5
Prc		1								1
Rc	1	28		2	1	1				33
Sd	1									1
Sdi		17								17
Udc		20			5					25
Verdi	6	11								17
<b>Totale complessivo</b>	<b>28</b>	<b>183</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>36</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>301</b>

· Intento dichiarato per appartenenza di schieramento

Tab. 17. Primo insieme (valori assoluti e % di 205 atti di QT)

Appartenza/intento dichiarato	Maggioranza	Opposizione	Totale complessivo
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	7 (28%)	90 (50%)	97
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	8 (32%)	33 (18,3%)	41
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	10 (40%)	56 (31,1%)	66
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione		1 (0,6%)	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>25 (100%)</b>	<b>180 (100%)</b>	<b>205</b>

Tab. 18. Secondo insieme (valori assoluti e % di 446 atti di QT)

Appartenza/ intento dichiarato	Intercoalzionale	Maggioranza	Opposizione	Portavoce	Totale complessivo
Chiedere alla Giunta specifiche informazioni	4 (57,1%)	57 (37,5%)	133 (46,6%)	1 (33,3%)	197
Richiamare l'attenzione della Giunta su di un dato di fatto	1 (14,2)	36 (23,7)	74 (25,9)	1 (33,3)	111
Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	2 (28,7)	56 (36,9)	74 (25,9)	1 (33,3)	132
Tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione		3 (1,9)	3 (1,5)		6
<b>Totale complessivo</b>	<b>7 (100)</b>	<b>152 (100)</b>	<b>284 (100)</b>	<b>3 (100)</b>	<b>446</b>

· Intento sostantivo per appartenenza di schieramento

Tab. 19. Primo insieme (valori assoluti e % di 205 IIOO)

Intento sostantivo/ appartenenza	Maggioranza	Opposizione	Totale complessivo
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	9 (36)	25 (14)	34
Contestazione critica dell'azione governativa		60 (33,3)	60
Prospettare la soluzione di un problema dato	16 (64)	95 (52,7)	111
<b>Totale complessivo</b>	<b>25 (100)</b>	<b>180 (100)</b>	<b>205</b>

Tab. 20. Secondo insieme (valori assoluti e % di 446 atti di QT)

Intento sostantivo	Intercoazionale	Maggioranza	Opposizione	Portavoce	Totale complessivo
Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi		31 (20,3%)	62 (21,8%)		93 (20,9)
Contestazione critica dell'azione governativa	2 (28,5%)	9 (5,9%)	135 (47,2%)	2 (66,6%)	149 (33,4)
Prospettare la soluzione di un problema dato	5 (71,5%)	112 (73,6%)	87 (30,6%)	1 (33,3%)	204 (45,7)
<b>Totale complessivo</b>	<b>7 (100)</b>	<b>152 (100)</b>	<b>285 (100)</b>	<b>3 (100)</b>	<b>446 (100)</b>

· Materia per gruppo

Tab. 21. Primo insieme (205 IIOO)

Materia/ gruppo	An	An-Fi	Ccd	Cdu	Dc	Dp	Labu- rista	Msi	Pci	Pds	Ppi	Pri	Psi	Rc	Rc-Verdi (S)	Sa	Verdi
Agricol- tura/ alleva- mento					5			1									
Altro	1				1				1				1	1			
Ammini- strazione locale					4			2									
Ammini- strazione regionale	1				6	1		1						2	1		1
Commer- cio/ turismo	2	1					1	1	2			1	1				1
Governo e finanza regionale	1				6			2								1	
Industria/ artigianato	1			1	4	2		2	7		1	1		1			1
Istruzio- ne/sport	3		1		8			2									
Politica nazionale e interna- zionale														1			
Sanità/as- sistenza	6		5	1	15	2		12	2	1	2			3			3
Territorio/ paesaggio	6		1	1	13	8		8	1			2		1			5
Viabilità/ trasporti	4				8			6	2	1							
<b>Totale comples- sivo</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>70</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>37</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>11</b>

Tab. 22. Secondo insieme (446 atti di QT)

1) Materia/gruppo	An	Ccd	CD	Cdu	CS	Ds	Fi	Inter-coalizionale	Laburista	Margherita	Misto
Agricoltura/ allevamento	2	3	1	2			3		1	2	
Altro	2			2		2	3			2	
Amminisrtrazione locale									1		
Amministrazione locale			1			1	3			1	
Amministrazione nazionale			1			1	1				
Amministrazione regionale	2	1		2			6				
Commercio/turismo	1	1	2	3		1	5	1			
Governo e finanza regionale	6	3	5	2		2	10	1		2	1
Industria/artigianato				1	1	3	1		1	1	
Istruzione/sport	1	1	1			2	2		2	3	1
Politica nazionale e internazionale			1	1	1		1			1	
Sanità/assistenza	4	12	4	7	2	3	22	4	1	7	
Territorio/paesaggio	9	5	2	6	2	8	13		1	11	1
Viabilità/trasporti	4		3	3	4	3	8	1		7	
<b>Totale complessivo</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	<b>78</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>37</b>	<b>3</b>

2) Materia/gruppo	Patto segni	Pd	Pdci	Portavoce	Ppi	Prc	Rc	Sd	Sdi	Udc	Verdi
Agricoltura/allevamento		1	2				1			1	3
Altro			3				1		1	2	
Amministrazione locale											
Amministrazione locale							1			1	
Amministrazione nazionale			1								
Amministrazione regionale					1		1		1	2	1
Commercio/turismo							2			2	2
Governo e finanza regionale				1	1		3			3	1
Industria/artigianato		1	6			1	8		3		
Istruzione/sport	1	1			1		5		1	2	1
Politica nazionale e internazionale			1		1		1		1		
Sanità/assistenza	2		3				11		5	27	
Territorio/paesaggio			3	1	1		10		3	7	13
Viabilità/trasporti				1			3	1	2	3	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>47</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>50</b>	<b>22</b>

· Appartenenza di schieramento per intento sostantivo e per materia

Tab. 23. Primo insieme (205 IIOO)

**Maggioranza**

Materia/intento sostantivo	Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	Prospettare la soluzione di un problema dato	Totale complessivo
Altro	2		2
Commercio/turismo	2	2	4
Industria/artigianato	3	6	9
Sanità/assistenza	1	5	6
Territorio/paesaggio	1		1
Viabilità/trasporti		3	3
<b>Totale complessivo</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>25</b>

## Opposizioni

Materia/intento sostantivo	Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	Contestazione critica dell'azione governativa	Prospettare la soluzione di un problema dato	Totale complessivo
Agricoltura/allevamento			6	6
Altro		2	1	3
Amministrazione locale	1	2	3	6
Amministrazione regionale	2	10	1	13
Commercio/turismo		3	3	6
Governo e finanza regionale	1	7	2	10
Industria/artigianato	2	2	8	12
Istruzione/sport	1	4	9	14
Politica nazionale e internazionale			1	1
Sanità/assistenza	9	13	24	46
Territorio/paesaggio	8	10	27	45
Viabilità/trasporti	1	7	10	18
<b>Totale complessivo</b>	<b>25</b>	<b>60</b>	<b>95</b>	<b>180</b>

Tab. 24. Secondo insieme (446 atti di QT)

**Maggioranza**

Materia/intento sostantivo	Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	Contestazione critica dell'azione governativa	Prospettare la soluzione di un problema dato	Totale complessivo
Agricoltura/allevamento	2		7	9
Altro	2		6	8
Amministrazione locale	1			1
Amministrazione locale	1		1	2
Amministrazione nazionale	2			2
Amministrazione regionale		1	2	3
Commercio/turismo	2		1	3
Governo e finanza regionale		1	5	6
Industria/artigianato	6		11	17
Istruzione/sport	2		10	12
Politica nazionale e internazionale	1	2	2	5
Sanità/assistenza	1	2	20	23
Territorio/paesaggio	6	2	35	43
Viabilità/trasporti	5	1	12	18
<b>Totale complessivo</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	<b>112</b>	<b>152</b>

## Opposizioni

Materia/intento sostantivo	Contestazione critica dell'azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi	Contestazione critica dell'azione governativa	Prospettare la soluzione di un problema dato	Sollecitare la Giunta ad uno specifico intervento	Totale complessivo
Agricoltura/allevamento	2	4	7		13
Altro	5	4	1		10
Amministrazione locale	3		3		6
Amministrazione nazionale	2				2
Amministrazione regionale		12	2		14
Commercio/turismo	2	8	5	1	16
Governo e finanza regionale	1	32	1		34
Industria/artigianato	9	1			10
Istruzione/sport	4	3	6		13
Politica nazionale e internazionale		3	1		4
Sanità/assistenza	14	48	26		88
Territorio/paesaggio	12	14	25		51
Viabilità/trasporti	8	7	10		25
<b>Totale complessivo</b>	<b>62</b>	<b>136</b>	<b>87</b>	<b>1</b>	<b>286</b>

- Aspetti di funzionalità politica del sindacato ispettivo toscano

Sperando di essere stato sufficientemente rigoroso, concludo che quasi tutte le risultanze della ricognizione appartengono al campo delle conferme.

Riassumendo i risultati più attesi, possiamo dire che:

- Le interrogazioni vengono perlopiù attivate dai gruppi d'opposizione.
- I temi trattati hanno una preponderante rilevanza regionale o sub-regionale.
- Il fine principale del/degli interrogante/i è quello di gettare luce su determinate questioni.
- Nell'immaginario degli interroganti, la Giunta occupa un ruolo di assoluta centralità all'interno dell'intero panorama istituzionale.
- Gli interventi richiesti al governo regionale non sono di carattere legislativo, ma perlopiù di carattere programmatico o amministrativo.

Tutte le risultanze attese corrispondono a delle tendenze già individuate dalle precedenti ricerche condotte con la medesima metodologia e sulla stessa unità d'analisi, ossia sul Consiglio Regionale della Toscana.<sup>103</sup> Tuttavia, accanto a tali prevedibili risultati, ne emergono alcuni meno scontati.

103 Mi riferisco ancora a Righettini S., "L'uso degli strumenti di sindacato ispettivo nel Consiglio Regionale della Toscana" in Morisi M. (a c. di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Franco Angeli, Milano, 1987 ed a Morisi M., "Mozioni, risoluzioni, (e interpellanze/interrogazioni) nell'esperienza del Consiglio regionale toscano: dati preliminari in *Le regioni fra potere centrale e potere locale, Consiglio regionale della Toscana-Commissione speciale per i problemi istituzionali, I vol., Consiglio regionale della Toscana, 1983.*

Di seguito, elencherò tutte le risultanze ottenute (attese e meno attese) ricavate dalla rilevazione svolta. Come le tabelle di questo capitolo, esse sono suddivise per i campi classificatori utilizzati (circa gli interroganti, ossia il *chi*, e circa il contenuto degli atti, ossia il *cosa*).

Circa il *Chi*:

- Non è vero che il sindacato ispettivo viene soprattutto attivato dai soli consiglieri *backbenchers*. In entrambi gli insiemi, pur essendo maggioritari gli atti presentati e svolti da consiglieri di 'prima schiera', si registra un sostanziale equilibrio fra consiglieri di 'prima schiera' e di 'seconda schiera' nell'attivazione degli atti ispettivi classificati. Ciò contribuisce a confermare, unitamente alla crescita costante del numero totale degli atti presentati e di quelli poi effettivamente definiti, la vitalità del sindacato ispettivo nella percezione di tutto il ceto politico-consiliare. E' da aggiungere che il tasso di atti svolti da consiglieri di 'prima schiera' su quelli svolti da consiglieri di 'seconda schiera' aumenta a seguito dell'introduzione dell'interrogazione a risposta immediata (1,4 vs 1,9; vedi la tab. 3).

- Con l'introduzione del *Question Time*, aumentano grandemente i casi

di interrogazioni svolte e firmate da consiglieri di gruppi diversi. Molto raramente, tale fenomeno travalica addirittura le logiche coalizionali (21 interrogazioni sottoscritte insieme da diversi gruppi di centro-destra, 10 sottoscritte insieme da diversi gruppi di centro-sinistra e 7 sottoscritte insieme da gruppi di coalizioni diverse; vedi le tabb.1 e 22 in questo capitolo) . Quasi sempre, il tratto comune dei consiglieri che sottoscrivono atti “intercoalizionali”, consiste nella loro medesima provenienza elettorale.

- Le interrogazioni a risposta immediata firmate e svolte dal Portavoce dell’opposizione ammontano solamente a tre atti. Considerando però il breve periodo in cui il Cons. Alessandro Antichi ricoprì tale carica, possiamo evincere che l’istituto dell’interrogazione immediata fu comunque nella prassi almeno tenuto in conto (vedi tab. 1, nonché l’intervista numero 4, dedicata proprio all’ex-Portavoce dell’opposizione Antichi, pubblicata in appendice).

- Il rapporto fra le interrogazioni orali tradizionali svolte da consiglieri di maggioranza e quelle svolte da consiglieri dell’opposizione è minore del rapporto fra le interrogazioni a risposta immediate svolte da consiglieri di maggioranza e quelle svolte da consiglieri dell’opposizione.<sup>104</sup> In altri termini, l’innovazione procedurale del *Question Time*, pur prevedendo formalmente un *favor* nei confronti dell’opposizione, ha comunque

104 Il numero totale interrogazioni orali di maggioranza del primo insieme ammontano a 34. quelle di minoranza sono invece 171. Occorre risottolineare che queste cifre non indicano dei valori totali ma solo le quantità del campione rappresentativo selezionato. Nel caso delle interrogazioni a risposta immediata i valori non rispecchiano una selezione campionaria ma derivano da una classificazione del 97% degli atti di Question Time svolti dall’introduzione della nuova procedura e fino all’aprile del 2008 compreso. Le interrogazioni a risposta immediata di maggioranza ammontano a 100, mentre quelle di minoranza a 336. Il primo rapporto (interrogazioni orali di maggioranza/interrogazioni orali di minoranza) equivale a 0,2. Il secondo rapporto (interrogazioni a risposta immediata di maggioranza/interrogazioni a risposta immediata di minoranza) equivale a 0,3.

finito per riequilibrare leggermente il rapporto tra interrogazioni svolte da consiglieri di maggioranza e di opposizione a vantaggio dei primi (vedi tab. 4).

- Come mostra la tab. 2, vanno aumentando il numero medio dei firmatari per atto. La logica di gruppo serve però spesso a mascherare intenti singolari di rappresentanza microsezionale. Non a caso, la proiezione regionale di micro-domande avviene anche attraverso la disponibilità dei consiglieri a sottoscrivere un atto ispettivo di un collega membro di gruppo o di coalizione. Ritengo che tale tendenza sia il risultato del tentativo dei consiglieri proponenti di assicurarsi la probabilità di svolgimento o, meno verosimilmente ed in minor misura, abbia a che vedere con una sorta di rinnovato “pudore rappresentativo”.

Circa il *Cosa*:

- In entrambi i periodi le materie maggiormente trattate sono quelle della sanità e del territorio. In quest'ultima riagggregazione vi rientrano però delle questioni piuttosto diverse fra loro. Si va dalla gestione dei rifiuti alle richieste in materia urbanistica (ad es. pareri regionali circa determinate iniziative edilizie di un qualche ente locale). Del resto, è proprio sotto la composita materia del territorio/paesaggio che stanno tutte quelle domande e quei bisogni peculiari della politica regionale. Dalla lettura delle interrogazioni aventi tali oggetti si possono trarre delle impressioni su come il ceto-politico consiliare percepisca le competenze ed il raggio d'azione del livello politico-istituzionale regionale. Nella pluri-richiamata ricerca di Stella Righettini sull'uso del sindacato

ispettivo toscano nelle prime due legislature, la medesima riaggregazione ha prodotto risultati molto simili ai nostri.<sup>105</sup> Non sorprendono infine gli alti valori della riaggregazione 'sanità/assistenza', dato l'altissimo contributo che le finanze regionali riversano da sempre verso tale settore. In generale, si può rilevare che, nonostante ogni gruppo evidenzi una certa predilezione per un certo tipo di tematiche, non si viene a delineare una netta specializzazione funzionale (vedi tab. 5, 21 e 22).

- Il peso della presenza della circoscrizione provinciale di provenienza nel contenuto delle interrogazioni riguarda maggiormente il primo arco temporale classificato. Anche quando la rappresentanza espressa non sia inequivocabilmente particolaristica o localistica, i consiglieri che inseriscono un riferimento più o meno esplicito al territorio di elezione sono quasi il doppio di quelli dove non lo fanno. Al contrario, le interrogazioni a risposta immediata contenenti riferimenti alla *constituency* del/dei firmatario/i fanno sentire in netta minor misura il loro peso sulle altre. (vedi tab. 6).

- L'intento dichiarato prevalente consiste nel chiedere alla Giunta delle informazioni. Metà degli atti in entrambi i periodi coperti dalla rilevazione hanno dichiaratamente una valenza conoscitiva. Dalla semplice lettura degli atti, posso dire di aver avuto l'impressione che la richiesta di informazioni fosse spesso retorica e mascherasse una più generica richiesta d'attenzione. Ad ogni modo, ritengo che l'intento conoscitivo riveste comunque un peso molto rilevante (vedi tab.7).

105 Più del 25% delle materie trattate in tutte le interrogazioni presentate nelle prime due legislature ebbero ad oggetto temi riguardanti il territorio. Al secondo posto, si colloca la riaggregazione 'sanità/assistenza', con un valore medio delle prime due legislature del 13,7% (vedi Righettini S., op. cit., 189-191).

- Sollecitare la giunta ad intervenire a tutela di interessi specifici o gruppi territoriali più o meno circoscritti non viene affatto occultato dai presentatori delle interrogazioni: un terzo degli atti classificati di entrambi gli insiemi incorporano dichiaratamente questo proposito. (vedi tab. 7)

- L'intento sostantivo maggioritario è quello del 'prospettare una soluzione ad un problema dato' sia nel primo insieme, il 54,1% degli atti, sia nel secondo, il 45% degli atti. (cfr. tab. 8)

- Gli oggetti più trattati riguardano un'azione o una politica della Giunta regionale: 91 su 205 atti classificati nel primo periodo e 178 su 446 nel secondo. Seguono, nettamente distaccate in entrambi gli insiemi, le interrogazioni svolte su oggetti concernenti entità estranee alla Giunta. Ma anche quando l'intento sostantivo è quello di prospettare la soluzione di un certo problema, gli atti aventi ad oggetto la condotta di entità altre dalla Giunta mirano perlopiù a richiamare l'attenzione o a sollecitare l'allargamento del perimetro d'azione del governo regionale. Se sommiamo le interrogazioni con oggetto la condotta di soggetti estranei alla Giunta con quelle con oggetto la condotta di soggetti privati (che riguardano perlopiù crisi o delocalizzazioni d'industrie di diverso genere), notiamo che il peso degli atti con richieste di ampliamento

della sfera di regolazione dell'esecutivo aumenta così: nel primo insieme, essi ammontano a 58 atti su 205, mentre nel secondo insieme, essi ammontano a 130 su 446 (vedi tabb. 9 e 10). E' chiaro che non tutte queste interrogazioni mirano ad un tentativo concreto di estensione dell'azione della Giunta su soggetti estranei a questa.

La richiesta dei consiglieri di interpretazioni estensive da parte dell'esecutivo regionale delle proprie competenze e concrete possibilità d'azione, può riguardare naturalmente anche gli altri tipi di oggetti (un'azione o una politica della Giunta; la condotta di un membro in carica della Giunta; la condotta di un organo o membro della p.a.; la condotta o la politica di un ente locale; la condotta o la politica di un'ente nazionale; la politica nazionale o internazionale).

Circa il *Cosa+Cosa*:

- Indipendentemente dall'oggetto, il carattere degli intenti sostantivi è quasi sempre di carattere distributivo. L'erogazione diretta, l'accordo o il provvedimento amministrativo di tutela richiesto alla Giunta, non sono atti che l'interrogante prospetta sperando di influenzare la formazione di una legge in corso.

E' infatti residuale l'intento dichiarato di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione: un solo atto fra le interrogazioni orali semplici e soli tre atti fra le interrogazioni a risposta immediata. (vedi tabb. 9 e 10). Era attendibile che il processo legislativo regionale non fosse l'oggetto privilegiato del sindacato, ma arriva tutt'altro che scontata la risultanza del bassissimo numero di atti aventi tale intento. Le azioni della Giunta non vengono dunque sindacate intorno alla formazione delle leggi, quanto intorno alla formazione ed alla messa in opera di piani e programmi. E' soprattutto all'interno di quest'ultima

dimensione regolativa, che i consiglieri inviano i propri *inputs* e sollecitano possibili interventi al governo regionale.<sup>106</sup>

L'interrogazione non viene dunque mai utilizzata a mo' di "ordine del giorno", ma capita frequentemente che assomigli moltissimo ad una mozione. Lo stesso Ufficio di presidenza ha considerato ammissibili anche atti che, dopo la premessa introduttiva e la formulazione della interrogazione vera e propria, aggiungono al fondo un'esplicita proposta d'indirizzo. Ciò la dice lunga sulla profonda valenza "ispettiva" che i rappresentanti attribuiscono concretamente a questi atti. Non di rado, succede che essi finiscono per assomigliare in definitiva a "petizioni", che talvolta hanno sinceramente come fine principale quello di individuare la soluzione di un problema, talvolta simulano richieste d'informazioni ed istanze di intervento, attorno a problemi di variabile rilevanza regionale, al solo scopo di contestare l'azione governativa. Ma questo giudizio, oltre ad essere sommario e generico, non tiene abbastanza in conto delle eccezioni e dei giusti distinguo messi in risalto dalle tabelle sopra riportate. Generalizzando, possiamo però dire che la rappresentanza espressa nel contenuto degli atti oscilla fra gli estremi del *continuum* genericità-interessi microsezionali senza che nessuno di questi due prevalga nettamente. Nelle ultime tre legislature, assistiamo ad un

106 Meno marginale, ma comunque secondaria, è la quantità di interrogazioni ed interpellanze che anche al Parlamento nazionale hanno come intento quello di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione. La rilevazione svolta nell'ambito del Seminario di Studi e ricerche parlamentari del 2005, qui è ricalcata grandemente nella scelta delle categorie classificatorie, ha rivelato che «la grande maggioranza degli atti di sindacato ispettivo non mira ad ottenere informazioni dal Governo o a surrogare una qualche capacità emendatoria rispetto al formarsi di provvedimenti legislativi in itinere». Gli intenti dichiarati che prevalgono sono il sollecitare il Governo ad un intervento o il richiamare comunque la sua attenzione su di una certa situazione. «Hanno questa connotazione il 60,3% e il 72,1% degli atti al Senato tra XIII e XIV legislatura. E l'hanno anche il 61,2% e addirittura l'87,8% degli atti della Camera nelle due legislature. E' la conferma che siamo in una dimensione dell'attività parlamentare solo marginalmente ascrivibile ad una logica di "controllo"». (cfr. Caretti P., Morisi M., op. cit., 2006, p. 217).

decisivo incremento del criterio della genericità della rappresentanza: 313 delle 446 interrogazioni a risposta immediata classificate sottende una rappresentanza generale (tabb. 13 e 14). Ciò non significa che il contenuto di tali atti non richiami alla circoscrizione di provenienza del consigliere, ma è vero il contrario. La maggior parte di queste interrogazioni riguarda il territorio d'elezione del/dei proponente/i, ma non in una misura tale da collocarle nell'insieme di quelle esprimenti una chiara e specificamente individuata rappresentanza particolaristica o localistica.

Una delle probabili cause di questa discrepanza, è da ricercare negli incentivi alla trattazione di temi attuali di rilevanza generale che incorpora l'istituto del *Question Time* toscano. Tale nuova procedura ha infatti portato un certo scompiglio in tutto il mondo ispettivo dell'assemblea regionale. Fin dalle sue prime sperimentazioni, l'interrogazione immediata toscana ha garantito agli interroganti risposte certe e rapide attraverso un regolare inserimento nelle sessioni consiliari. La certezza dei tempi di risposta e la possibilità di collegare il *Question Time* ad atti di diversa natura in discussioni congiunte, hanno quindi portato l'interrogazione a risposta immediata a diventare, nel giro di tre legislature, lo strumento ispettivo con il più alto tasso di svolgimento.<sup>107</sup> Il Presidente d'assemblea, il suo Ufficio ed i presidenti dei vari gruppi hanno poi spesso assicurato la trattazione di temi di stretta attualità o a rilevanza generale, prescritti dalla norma, riuscendo a dirottare nelle commissioni molte interrogazioni esprimenti interessi micro-sezionali o micro-territoriali. Parallelamente, il progressivo aumento della rappresentanza general-generica, rinvenuto proprio a partire dall'introduzione dell'interrogazione immediata, segna una delle discontinuità maggiori rinvenute nella comparazione diacronica

107 Vedi la tab. 2 (del capitolo secondo).a p. 14.

della prassi dell'interrogazione ma, come si è visto, non elimina mai quella componente prettamente espressiva della rappresentanza politica che grandemente si manifesta nell'uso degli strumenti ispettivi di tutte le assemblee rappresentative.

Corrisponde a tale rinnovato uso, anche la sottoscrizione degli atti da parte di più firmatari (vedi tab. 2). Ritengo possibile che l'aumento del numero medio dei firmatari seguito all'introduzione dell'interrogazione a risposta immediata, abbia temperato la singolare soggettività dell'interrogazione tradizionale a vantaggio di ibride forme ispettive seguenti logiche maggiormente collettive o di gruppo. In altre parole, attraverso l'attivazione collettiva di strumenti ispettivi, cioè sottoscritti da vari firmatari (anche appartenenti a gruppi differenti), i consiglieri dichiarano, riaffermano ed esplicitano la propria identità non più solamente come singoli rappresentanti di un certo territorio, ma utilizzano la nuova procedura (l'interrogazione a risposta immediata) anche per esprimere la propria appartenenza di gruppo e, cosa più interessante, pure di coalizione.

- Il prospettare la soluzione ad un problema dato connota specialmente le interrogazioni esprimenti una rappresentanza di tipo localistico e particolaristico. Ciò è vero per entrambi gli insiemi comparati (vedi tab. 13 e 14).

Circa il *Chi+Cosa*:

- E' presente una certa propensione ad un atteggiamento di *problem solving* anche da parte dei gruppi d'opposizione. Soprattutto nel primo insieme, l'intento sostantivo di criticare l'esecutivo consiste del 33% degli atti classificati. Nel secondo periodo, lo stesso valore segna il 47% delle interrogazioni e fa pensare ad un inasprimento della dialettica assembleare dovuta probabilmente anche al nuovo impianto maggioritario. A mitigare il conflitto, sorgono nel secondo periodo delle interrogazioni presentate da componenti di diverso schieramento. Quasi sempre l'intercoalizionalità è accumulata dalla provenienza elettorale dei sottoscrittori. Due di queste non sono rivolte alla prospettazione di una soluzione, ma puntano alla contestazione dell'azione governativa (vedi tabb. 19 e 20).

- Firenze risulta sovrarappresentata in entrambi i periodi coperti ma in maniera più spiccata nel secondo. Fra le altre province, tutte molto distaccate dal capoluogo, spiccano nel primo insieme Pisa e Lucca, mentre nel secondo Arezzo ed ancora Lucca (vedi tabb. 15 e 16). Da rilevare l'assenza totale di Massa-Carrara nell'insieme delle interrogazioni a risposta immediata. Ciò è da attribuirsi al fenomeno dello "slittamento" di seggi fra le circoscrizioni, per il quale Massa, pur spettandogli 2 seggi, non ottenne alcun consigliere alla tornata elettorale del 2000. Viceversa, lo stesso fenomeno attribuì a Firenze 16 seggi invece degli 11 di cui aveva diritto.<sup>108</sup>

108 Lo "slittamento" di seggi fra le circoscrizioni è stato corretto nell'ultima riforma elettorale. Esso era il fenomeno in base al quale «si determina una tendenziale sovrarappresentazione delle circoscrizioni di maggiore ampiezza ed una sottorappresentazione di quelle più piccole. Tale slittamento è reso possibile dalle modalità di redistribuzione alle circoscrizioni provinciali dei seggi assegnati nel

Per ciò che concerne invece il primo insieme, l'assenza di Prato si spiega parzialmente con la sua successiva istituzione (avvenuta nel 1992) e con il fatto che le interrogazioni classificate costituiscono, come più volte ribadito, solo un campione rappresentativo di quelle svolte. Non si può comunque escludere la possibilità che questa provincia non sia rappresentata nel sindacato delle interrogazioni di tale periodo.

- Il peso delle materie trattate varia da gruppo a gruppo (vedi tabb. 21 e 22), ma i temi della sanità/assistenza e del territorio/paesaggio costituiscono un minimo comun denominatore per quasi tutti i gruppi consiliari.

Sfuggono a questa proposizione i gruppi del vecchio Pci, del Pdc e di Rifondazione, che si concentrano prevalentemente su tematiche attinenti al mondo operaio ed industriale.

Segnalo infine un'altra eccezione. I temi di *politics* generale (ad es. circa qualche rimpasto di Giunta o circa determinate nomine ai vertici di articolazioni della pubblica amministrazione regionale) e circa alcuni temi di bilancio regionale (ad es. una critica su costi finanziari di una certa azione della Giunta considerati eccessivi dall'interrogante o commenti più o meno aspri sulle macro-scelte di bilancio) sono stati riaggregati sotto la dizione di 'governo e finanza regionale'. A questi, si dedicano particolarmente i principali gruppi dell'opposizione (prima la Dc e l'Msi, successivamente An e Fi).

collegio unico regionale; è inoltre agevolato dalla circostanza che in Toscana, così come in altre regioni, vi è una provincia (Firenze) molto più grande rispetto alle altre» (Chiaromonte A., op. cit., pp. 301-302).

## CONCLUSIONI

Tra la conferma di molte previsioni ed il riscontro di alcune interessanti discontinuità, risottolineamo ancora una volta la vitalità e l'attualità che godono gli strumenti di ispezione. Essi non hanno infatti mai smesso di essere attivati con frequenza e costanza dai rappresentanti regionali. Anzi, l'introduzione della interrogazione a risposta immediata sembra avere inaugurato, almeno sul piano quantitativo, una nuova stagione per l'ispezione consiliare toscana. Perciò, credo che interrogazioni ed interpellanze, considerate comunemente come il "lavoro secondario" di un'assemblea legislativa, costituiscono e possono costituire un utile punto d'osservazione per studiare empiricamente la "rappresentanza espressiva" degli eletti. E ciò vale per le assemblee rappresentative di qualsivoglia livello. Del resto, la rappresentanza micro-sezionale che spesso contraddistingue il sindacato ispettivo, si muove trasversalmente fra tutti i livelli rappresentativi. Capita, cioè, che atti ispettivi presentati e svolti (ma anche solo presentati) nei consigli degli enti locali "rimbalzino" nei consigli regionali per approdare, attraverso i canali dei partiti, sino alle due Camere. Il grande attivismo ispettivo dei consiglieri toscani è stato inoltre accompagnato da un progressivo aumento degli atti svolti su quelli solo presentati. Si sta infatti oggi verificando una tendenza comune a molte regioni, ma che riguarda specialmente la Toscana, che vede in costante crescita sia il numero degli atti ispettivi che ricevono risposta, sia la percentuale degli atti svolti sul totale di quelli solo presentati.<sup>109</sup>

La presunta marginalità dell'attività ispettiva nell'economia generale

109 Cfr. Osservatorio della Camera dei deputati, a c. di, Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea, tabella 7, p. 162, Roma, 2007.

dei lavori assembleari, è oggi parzialmente compensata dalla eco che talvolta interrogazioni ed interpellanze possono avere. Di tanto in tanto, il sistema dei *media* toscani, cartacei e non, conferisce visibilità anche allo svolgimento di alcune interrogazioni ed interpellanze regionali. Gli atti che però emergono mediaticamente, come pure rilevano l'assessore Cocchi ed il cons. Antichi nelle interviste a loro dedicate,<sup>110</sup> hanno prevalentemente carattere locale e, molto raramente, un respiro regionale. Senza tentare di stabilire se ciò sia da imputare maggiormente alla selezione delle notizie da parte dei giornalisti toscani o semplicemente ad un'immatura cultura politica regionale dei nostri rappresentanti, mi limito peraltro a constatare, dalla semplice lettura dei quotidiani, anche l'esistenza di una certa, quanto rara, visibilità mediatica di alcune interrogazioni ed interpellanze trattanti temi che riguardano l'intera regione e di stretta attualità. Tuttavia, esse guadagnano visibilità poiché mirano allo scontro con il governo regionale, hanno spesso ad oggetto indagini della magistratura contabile o penale e, magari, anche la pubblicazione di qualche intercettazione telefonica.

Succede dunque di imbattersi in brevi riassunti giornalistici di alcuni atti ispettivi regionali (soprattutto interrogazioni a risposta immediata), ma questi riguardano quasi esclusivamente la c.d. "questione morale" della politica. La sfiducia generale della cittadinanza verso i partiti e le istituzioni politiche, che tocca anche il meno conosciuto livello regionale, sembra quindi avere interagito con la narrazione giornalistica per influire infine sulla stessa prassi ispettiva del Consiglio. Non dev'essere infatti un caso che l'intento sostantivo a confliggere con la Giunta sia cresciuto proprio a seguito delle clamorose trasformazioni istituzionali degli anni '90 e del successivo riallineamento delle forze politiche nella

110 Vedi interviste n. 3 e 4, in app.

odierna e netta contrapposizione maggioranza-opposizione.<sup>111</sup>

Per meglio comprendere tali elementi e per confermare o meno le nuove tendenze, ritengo che potrebbe in futuro rivelarsi ancora euristicamente molto utile ed interessante l'angolatura offerta dal punto di vista del sindacato ispettivo.

- Pregi e difetti dell'angolatura euristica del sindacato ispettivo nell'osservazione empirica della rappresentanza politica.

Come già affermato all'inizio del primo capitolo, tutte le ricerche di questo filone, seguono un comune assunto. Ossia che *gli istituti d'ispezione vengono attivati dal ceto politico-assembleare molto frequentemente poiché assolvono prettamente ad una funzione che poco ha a che fare con quella generica dell' "ispezione" o con quella ancor meno circoscrivibile del "controllo dell'assemblea". La vitalità passata, presente e, molto probabilmente, futura di tali strumenti risiede infatti nell' "agire rappresentativo singolare" che essi evidentemente incorporano.*

Mantenendo fede alla volontà di non affrontare sistematicamente macro-questioni come quella della rappresentanza politica, mi sono chiesto nel secondo capitolo a che serva oggi tale "agire rappresentativo singolare" e quali vantaggi possa apportare all'assemblea regionale nel suo insieme. Tralasciando il fatto che nell'odierna ispezione consiliare toscana, come rilevato sopra, stia assumendo crescente rilevanza il fenomeno di interrogazioni più simili ad atti d'indirizzo generali e collettivi piuttosto che ad atti sottoscritti da uno o due firmatari ed esprimenti i desideri di specifici gruppi particolari o micro-territoriali, abbiamo già detto

111 Vedi tabb. 13 e 14, cap. 3.

che tale nuovo modo d'intendere l'ispezione costituisce tuttavia solo una parte minoritaria dell'intera prassi. A questo punto, ad esercizio conclusivo, mi domando in che modo la peculiare rappresentanza politica dell'interrogazione si configuri come strumento ricettivo (responsivo) delle domande dei rappresentati alla luce delle risultanze prima esposte. Empiricamente si è tentato di affrontare la questione attraverso una classificazione diretta di qualche centinaio di interrogazioni in una comparazione diacronica. A livello teorico, si è invece toccato il tema della "rappresentanza politica ispettiva" richiamando gli sfondi teorici delle precedenti (e molto più complesse ed articolate) ricerche sull'attività ispettiva (ora di un consiglio regionale, ora di un parlamento nazionale).

Partendo da lontano, possiamo innanzitutto dire che «da un punto di vista analitico l'espressione "rappresentanza politica" denota il rapporto tra due soggetti riguardo al potere che il primo detiene ed esercita in nome del secondo, che di quel potere è il titolare o che a quel potere fornisce la necessaria legittimazione». <sup>112</sup> E' intuitivo che tale rapporto costituisca una finzione giuridica, ma avente un valore speciale e fondamentale. «Un valore che è dato dalla capacità di orientamento di comportamenti e di intere visioni del mondo. Qui sta l'essenza della rappresentanza politica». <sup>113</sup>

L'attivazione di interrogazioni ed interpellanze rappresentanti interessi

112 Mura V., *Le categorie della politica. Elementi per una teoria generale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 339.

113 Cfr. Luciani M., "Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato", in Zanon N., Biondi F. (a c. di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p.112. Il saggio prende le mosse dalla messa in discussione dell'opposizione concettuale democrazia diretta/rappresentanza politica, per contribuire infine all'ampio dibattito sulla c.d. "crisi della rappresentanza". Secondo Luciani, il valore della rappresentanza politica è oggi eroso da due diversi fenomeni «familiari alla contemporaneità: la neutralizzazione della politica e la crisi del rappresentato» (Ivi, p. 113).

microsezionali, ad ogni livello territoriale in cui esse vengano attivate, attiene soprattutto ad una concezione di rappresentanza politica come specifica “delega” piuttosto che come ampio “mandato fiduciario”. Per dirla con Edmund Burke, il rappresentante interrogante, sia egli parlamentare o consigliere, il più delle volte si configura come un vero e proprio *delegate* che “rende presenti” ed esprime i desideri di coloro che gli hanno conferito il potere. Il sindacato ispettivo, quando attivato e svolto da un singolo, tende grandemente al concetto burkeano di *delegate*. In quest’ottica, la rappresentanza potrebbe essere immaginabile come un *continuum* ai cui estremi collocare il concetto di *delegation* e, richiamando ancora il grande pensatore di origine irlandese, quello di *trust*. L’atto formale concreto che più si avvicina al primo concetto è dunque il nostro sindacato ispettivo alla condizione che esprima fedelmente i bisogni di un gruppo più o meno ristretto dei sostenitori di un singolo rappresentante. Il culmine della delega, per quanto solamente “espressiva”, coincide nella dialettica di un’assemblea rappresentativa proprio con l’esercizio degli atti ispettivi attivabili singolarmente. Ed è giusto nella “messa in scena” di certi liberi interessi che scopriamo le caratteristiche della domanda di un territorio e della capacità politica dei suoi rappresentanti di intercettarla.<sup>114</sup>

114 Alfo Mastropaolo, descrivendo il mondo politico britannico di quell’epoca e di cui lo stesso Edmund Burke era parte, afferma che l’«impatto immediato dell’idea di rappresentanza formulata da Burke sulla politica del suo tempo, per quanto intensamente coinvolto egli fosse nell’agone politico, fu comunque alquanto limitato. Ma cruciale è stato il suo contributo alla teoria. Chiunque solo sfiori il tema della rappresentanza difficile è che manchi di citarlo: postumo e magro compenso alla sua frustrata ambizione di rendere gli eletti da un lato meno preoccupati dei propri affari privati, dall’altro meno vulnerabili ai capricci degli elettori e alle pressioni di interessi, che sarà soddisfatta assai di più dall’evoluzione istituzionale del regime rappresentativo negli anni delle guerre napoleoniche, allorché il parlamento riuscirà infine ad emanciparsi dalla corruzione monarchica, consacrando la preminenza del capo del governo (legata all’apparire di alcune grandi personalità politiche), nonché dal Reform Act del 1832» (op. cit. [b]).

Per comprendere i contenuti di interrogazioni ed interpellanze, vengono in aiuto le già accennate categorie sulla ricettività di Heinz Eulau.<sup>115</sup> Egli individua quattro differenti modi di ricezione della domanda politica: a) una ricettività intorno alle politiche pubbliche generali; b) una ricettività di servizi, per cui il rappresentante si muove al fine di ottenere vantaggi per gruppi particolari della sua *constituency*; c) una ricettività territoriale volta all'interesse di un'intera circoscrizione; d) una ricettività simbolica, attraverso cui l'eletto tenta di consolidare il rapporto con il proprio elettorato esprimendo determinate visioni del mondo o promuovendo punti di vista che possano produrre identificazione politica con il rappresentante.

Secondo Eulau, tali categorie non sono esclusive ma possono combinarsi tra loro. E' il caso del contenuto degli atti qui classificati. Non solo, i criteri classificatori utilizzati sul tipo di rappresentanza espressa (general-generica o particolaristica o localistica) assomigliano assai allo schema dello studioso americano. Si è già detto in sede di commento ai risultati quanto i diversi tipi di rappresentanza (o ricettività) espressa hanno pesato nell'evoluzione del sindacato ispettivo toscano. Nel nostro caso, svolge la parte del leone la ricettività simbolica. Con ciò non si sostiene che i rappresentanti che attivano gli atti ispettivi non intendano perseguire davvero gli obbiettivi dichiarati. Semplicemente, lo scopo abituale di un'interrogazione o di un'interpellanza è quello di gettare luce su determinati temi per rinsaldare determinati legami di lealtà. In altri termini, l'azione rappresentativa dell'attività ispettiva riguarda, partecipa e si ricollega a più funzioni di un'assemblea legislativa, ma concerne in primo luogo quella che Walter Bagehot definì la «funzione espressiva».

Per riassumere conclusivamente il senso primo di tutta la presente

115 Vedi Eulau H., op. cit.

ricognizione, possiamo affermare che la classificazione diretta di una parte della capacità espressiva dell'assemblea rappresentativa regionale toscana è servita a comprendere alcune caratteristiche ed alcuni modi d'elaborazione di un pezzo di domanda politica toscana. Nel capitolo terzo abbiamo visto da vicino quali sono le materie più trattate, quali forze politiche si fanno carico di quali domande e quanto e da chi le dieci province toscane sono rappresentate. Ma nel ribadire l'originalità dell'angolatura offerta dal sindacato ispettivo per lo studio empirico della rappresentanza, si rende necessario un richiamo ad un rischio di distorsione della realtà presente nella metodologia utilizzata. Sul tale punto, Stefano Passigli, presentando una serie di ricerche del medesimo filone (tra cui anche la pluricitata rilevazione di Stella Righettini)<sup>116</sup>, ha detto: «la sostanza degli strumenti ispettivi può testimoniare la natura della domanda politica presente a livello del sub-sistema regionale. Si impone però un fondamentale quanto pacifico *caveat*: gli interessi *forti* non hanno particolare bisogno di rincorrere a interrogazioni, interpellanze, o mozioni, godendo, nella massima parter dei casi, di accessi diretti alle giunte e di un potere di intervento nel processo di formazione dei provvedimenti legislativi o amministrativi».<sup>117</sup> D'altra parte, è pur vero che «un'analisi del solo *output* legislativo trascurerebbe ed ometterebbe di registrare le domande più deboli, prendendo in esame la sola attività ispettiva, qui corriamo l'opposto rischio di sovrarappresentare il peso di tali domande, fino a registrare,

116 Nel volume contenente la classificazione di Righettini (op. cit.) sull'attività ispettiva del Consiglio regionale toscano nelle prime due legislature, sono presenti altre due analoghe rilevazioni condotte su altri consigli regionali: quella di Paolo Feltrin, su "Le attività non legislative nel consiglio regionale del Veneto", e quella di Orazio Lanza, sugli "Usi e funzioni del sindacato ispettivo nell'assemblea regionale siciliana". Seppur le tre rilevazioni seguano impostazioni leggermente diverse, tutte utilizzano per ogni ipotesi avanzata l'indicatore empirico del sindacato ispettivo.

117 Passigli S., "Introduzione" in Morisi M. (a c. di), 1987, (op. cit.), p. 13.

cioè, i soli interessi marginali». <sup>118</sup> Su questo punto, Passigli offre un altro spunto di riflessione, e cioè che focalizzarsi sull'attività ispettiva, anziché sull'output formale legislativo-amministrativo, può talvolta contribuire a comprendere l'evoluzione di determinati processi decisionali: «interrogazioni, interpellanze, mozioni (...) rappresentano spesso per la domanda politica o il primo scalino di ingresso nell'arena dei processi decisionali e di *bargaining*, o l'ultimo scalino di espressione prima della fuoriuscita dal sistema: nel caso di molte interrogazioni o mozioni, siamo sulla soglia *voice* ed *exit*, tra protesta, come ultima forma di partecipazione, e definitivo rifiuto». <sup>119</sup>

E' chiaro che la scelta di defezione all'interno delle varie arene decisionali di *politics e di policy* che si intersecano ed evolvono nell'assemblea, riguarda specialmente i rappresentanti delle opposizioni, ma, raramente, mi sono imbattuto anche in interrogazioni contenenti una forte volontà di conflitto promosse da consiglieri di maggioranza. Così come avviene al Parlamento nazionale, i rappresentanti di maggioranza scelgono talvolta di fare leva sul sindacato ispettivo quando vogliono confliggere formalmente e visibilmente con un governo del proprio segno politico su determinate micro-questioni. Inoltre, trattandosi di coalizioni di maggioranza, il sindacato ispettivo può servire ai parlamentari ed ai consiglieri a rimarcare la propria identità di gruppo all'interno della stessa dialettica intra-coalizionale.

118 Ibidem.

119 Ivi, p. 12.

- Sviluppi possibili

Riassumendo ancora le considerazioni di Passigli, gli eletti, attraverso le interrogazioni e le interpellanze, si muovono soprattutto sul confine protesta/defezione attorno alle più differenti tematiche. Nel gioco ispettivo, essi intendono rappresentare perlopiù interessi deboli o marginali. Dopo la lettura diretta degli atti qui selezionati, posso dire di avere certamente riscontrato la prima proposizione. Per ciò che concerne la seconda, circa la marginalità degli interessi dimostrati, concordo solo parzialmente. Come pure evidenziato dalle tabelle al capitolo terzo,<sup>120</sup> gli atti esprimenti rappresentanza microsezionale (‘particolaristica’ o ‘localistica’), costituiscono in entrambi i periodi coperti solamente quasi la metà delle interrogazioni totali classificate. ma aggiungo infine che il peso della maggioritaria rappresentanza ‘general-generica’ sia anche da imputare alla scrematura preliminare effettuata nella selezione degli atti che sono stati successivamente rilevati. La rappresentanza politica qui descritta, riguarda solamente le interrogazioni *svolte* in Aula, e non anche tutte quelle *presentate*. Può infatti verosimilmente darsi che, nel gioco della programmazione e della calendarizzazione dei vari atti consiliari, le interrogazioni e le interpellanze rappresentanti bisogni ed interessi clamorosamente localistici e particolaristici, faticino maggiormente a trovare un effettivo svolgimento orale. Rispetto alle precedenti ricerche sul sindacato ispettivo, si è deciso di non focalizzare l’attenzione pure sulla “rappresentanza solo presentata”. Essa, per quanto marginale, è pur sempre rappresentanza politica e, non meno delle interrogazioni effettivamente svolte, può configurarsi come un prezioso indicatore. Sarebbe inoltre stato molto interessante aver potuto misurare l’impatto dell’abolizione delle preferenze sull’uso del sindacato ispettivo. Si

120 Tabb. 13 e 14, cap. 3.

tratta infatti di un tema ancora molto controverso ed attraverso cui molti militanti e dirigenti dei partiti politici toscani fanno trasversalmente sentire la propria *voice*. Ma adottando la metodologia qui scelta, tre anni di prassi rappresentano infatti uno spazio troppo breve per rilevare empiricamente eventuali discontinuità. In sede di commento ai dati, ho registrato nei più recenti atti ispettivi classificati un aumento della ‘rappresentanza general-generica’ a discapito di una rappresentanza localistica o particolaristica. In realtà, poiché tale tendenza comincia prima dell’approvazione della nuova legge elettorale,<sup>121</sup> è verosimile che ad influenzare l’attività di rappresentanza ispettiva non siano stati l’abolizione delle preferenze ed il (presunto) conseguente scollegamento del territorio da parte dei rappresentanti.<sup>122</sup> Come ho già detto, ritengo invece che la principale causa della discontinuità sia soprattutto da ricercare negli stessi incentivi offerti dall’innovazione procedurale del *Question Time*.<sup>123</sup>

121 Vedi ancora la tab. 14, al cap. 3.

122 Nel gioco di formazione della nuova legge elettorale, il tema dell’abolizione delle preferenze, unitamente a quello dell’aumento del numero dei consiglieri, è stato uno dei punti maggiormente divisivi all’interno degli schieramenti e dei partiti stessi. «Il gruppo dei Ds ha introdotto con forza la questione nell’agenda del dibattito, sebbene all’interno del partito vi fossero anche voci contrarie. Sulla stessa linea dei Ds si sono collocati anche An e Rc. Sul versante opposto stavano Margherita e Udc. Forza Italia è rimasta divisa al proprio interno quasi a metà, come testimoniato dal voto sull’emendamento presentato dall’Udc per reintrodurre il voto di preferenza, per quanto abbia infine votato compatta a favore della nuova legge elettorale» (Chiaromonte A., op. cit., p. 303, nota 11).

123 Pasquino, riassumendo lo schema di Walter Bagehot nell’ultima edizione del suo manuale di scienza politica, sceglie ad esempio il *Question Time* britannico per spiegare ed aggiornare la “funzione pedagogica”. Egli asserisce che un’assemblea rappresentativa assolve alla funzione pedagogica «quando è luogo di dibattiti significativi, importanti e solenni che educano il pubblico alla comprensione della complessità della politica, dei processi decisionali, delle scelte fra politiche pubbliche alternative. In questa chiave, assume importanza assoluta il *question time* del mercoledì alla Camera dei comuni quando il primo ministro ha l’obbligo di rispondere alle domande dei parlamentari, a cominciare da quelle del capo dell’opposizione, il primo ministro ombra, sotto l’occhio della televisione». (Nuovo corso di scienza politica, il

Ad ogni modo, ciò che sarebbe bello ulteriormente approfondire non riguarda solamente la metodologia scelta.

Per meglio descrivere lo stile, le caratteristiche e l'evoluzione della rappresentanza politica dei consiglieri toscani, sarebbe servito uno sfondo teorico molto più articolato. A cominciare dal tema della regionalizzazione dei partiti<sup>124</sup> e dal ruolo che i livelli di questi esercitano ancora oggi nell'elaborazione politica e nella selezione del personale politico. Forse è vero, come sostiene Alfio Mastropaolo, che i partiti hanno lentamente dismesso nel corso degli ultimi decenni le proprie «funzioni kelseniane» di integrazione, in favore delle sole funzioni «schumpeteriane», rivolte quasi esclusivamente sul versante elettorale,<sup>125</sup> ma la Toscana resta una regione contraddistinta dalla persistenza di un partito di sinistra ancora fortemente strutturato. Nonostante gli scenari incerti e le trasformazioni che la Toscana prima o poi affronterà, è arcinoto che l'interazione sistematica tra i principali attori della struttura economica della regione e la cultura di governo

Mulino, Bologna, 2004, p.199).

124 Quanto (e come) i partiti toscani abbiano saputo comprendere e cogliere l'occasione della regionalizzazione è una di quelle grandi e complicate questioni che non posso affrontare per la difficoltà di queste e per la natura essenzialmente ricognitiva del mio lavoro. Ad ogni modo, circa il tema dell'impatto del decentramento istituzionale sui principali partiti italiani, ho utilizzato come principale riferimento CAZZOLA F., ILARDI M., MARTINES T., PRIULLA G., SCARROCCHIA S., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti. I partiti di fronte alle regioni* (vol. I), Giuffrè, Milano, 1986. Si tratta di una ricerca promossa dall'Istituto di Studi sulle Regioni avente ad oggetto proprio il tema dell'autonomia politica regionale e della struttura dei partiti italiani nel periodo che va dall'introduzione dell'istituto regionale fino al 1984. Il problema è indagato da tre punti di vista: le innovazioni statutarie, l'analisi dei dibattiti degli organi dirigenti sulla regionalizzazione del partito come organizzazione e l'immagine dei partiti regionali nella loro stampa quotidiana.

125 Mastropaolo A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, Relazione presentata al convegno su "Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élite al potere" (6 e 7 maggio 2005), su iniziativa della Facoltà di giurisprudenza della Seconda Università di Napoli, pubblicata sul sito <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=173>.

locale comunista non si è esaurita con la fine della c.d. “Repubblica dei partiti”, ma si è riprodotta in forme nuove fino ai giorni nostri. Per di più, malgrado la comparsa di nuovi *cleavages* politici e segnali di discontinuità, i comportamenti elettorali degli ultimi quindici anni hanno variato non di molto.<sup>126</sup> Consapevoli che l’indicatore elettorale è solo uno dei possibili termometri delle trasformazioni socio-politiche di un determinato territorio, ci limitiamo a riscontrare, in ultima analisi, che pure gli oggetti e le materie del sindacato ispettivo non hanno subito forti cambiamenti. In altri termini, nonostante le trasformazioni istituzionali, economiche e sociali che hanno toccato la Toscana, la rappresentanza politico-ispettiva regionale non è granchè mutata negli ultimi vent’anni. Lo studio del sindacato ispettivo, specchio delle sensibilità degli eletti, è però servito ad imbrigliare almeno una faccia del lavoro rappresentativo dei nostri consiglieri.

Nella comparazione diacronica condotta tra i due insiemi di interrogazioni selezionate, l’evoluzione dello stile della rappresentanza che si è potuto in qualche modo ordinare e classificare ha riguardato, come già ribadito, un’azione rappresentativa soprattutto di tipo simbolico. Ciò non significa scarsa importanza nella generale messa in scena del gioco politico-rappresentativo, ma anzi mette in luce una necessaria componente della rappresentanza, ossia quella simbolico-espressiva. Un tipo di rappresentanza fondamentale che caratterizza grandemente, se non clamorosamente, gli atti ispettivi ad attivazione individuale dell’interrogazione e dell’interpellanza. Al di là dei risultati finali ottenuti

126 Riguardo la questione delle nuove e vecchie fratture politiche che interessano la nostra regione, mi sono soprattutto avvalso del lavoro di Ramella F., *Cuore rosso? Viaggio politico nell’Italia di mezzo*, Donzelli, Roma, 2005. Circa la storia e la struttura socioeconomica della nostra regione, ho principalmente utilizzato il volume a cura di Ballini P. L., Degl’Innocenti M., Rossi M. G., *Il tempo della Regione. La Toscana*, Giunti, Firenze 2005 e *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa* (Il Mulino, Bologna, 1986) di Carlo Trigilia.

in questa ricognizione, possiamo affermare che la capacità politico-ricettiva più o meno simbolica offerta ai rappresentanti dal sindacato ispettivo, o per dirla con Walter Bagehot, la «rappresentanza espressiva» veicolata da interrogazioni ed interpellanze, rimane tutt'ora un punto di vista prezioso e privilegiato nell'osservazione delle percezioni e degli umori singolari di chi deleghiamo a “rappresentarci”.



## APPENDICE

Accanto alla rilevazione diretta del contenuto degli atti ispettivi, ho svolto quattro interviste parzialmente strutturate che seguono sotto. Al fine di raffrontare le risposte date dagli intervistati, ho sottoposto alla loro attenzione le medesime questioni. Nel corso dell'intervista ho tentato di "personalizzarle" a seconda dei ruoli ricoperti nell'assemblea regionale per configurare un discorso da guidare in maniera indiretta. Ho affrontato con tutti gli intervistati tre temi generali: la collocazione ed il ruolo dei consiglieri regionali nell'odierno universo istituzionale; a cosa serve il sindacato ispettivo e come questo sia cambiato nel tempo; l'introduzione del *Question Time* e gli ostacoli alla visibilità dell'assemblea.

Le interviste sono quattro, di cui due ad ex-alti esponenti della struttura amministrativa del Consiglio (Roberto Cianferoni e Romano Fantappiè) e due a *leaders* del ceto politico-consiliare (Paolo Cocchi ed Alessandro Antichi).

- Struttura amministrativa consiliare

- 1) Roberto Cianferoni (15/7/08)

**Se un osservatore straniero le chiedesse qual' è il ruolo reale dell'assemblea regionale nel sistema politico-amministrativo toscano, cosa gli risponderebbe? In altri termini, a cosa serve il Consiglio Regionale della Toscana?**

Dal punto di vista formale e sostanziale, prevale prioritariamente la funzione legislativa anche a seguito della riforma costituzionale del Titolo V che ha ampliato le potestà legislative delle regioni. La seconda e la terza funzione espletate dal Consiglio sono rispettivamente quella ispettiva e quella d'indirizzo. Una funzione ulteriore, ancora marginale ma potenzialmente feconda, è quella del controllo e della valutazione. Il nuovo Statuto ne ha formalmente valorizzato i contenuti con specifiche norme (si tratta degli artt. 19, 20 e 45). La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome ha promosso e finanziato un progetto<sup>127</sup> che mira ad approfondire i profili teorici della materia e a fornire una metodologia per l'applicazione concreta. A livello istituzionale e scientifico, il tema della valutazione delle politiche sta diventando oggetto di interventi non più occasionali ma strutturali. Merita richiamare l'attenzione sugli esiti (dic. '07) di una ricerca affidata dal Consiglio regionale all'Irpet sulla valutazione degli effetti della legge regionale sugli interventi a favore dei comuni disagiati.<sup>128</sup>

**Tutto ciò evoca quella potenziale ridefinizione del ruolo delle assemblee elettive nel nuovo panorama istituzionale da molti auspicata.**

Il processo di incardinamento della funzione di valutazione nelle assemblee elettive, da tempo avviato, fatica ad affermarsi. Ne è testimonianza una recente tesi sugli esiti dell'introduzione delle clausole valutative.<sup>129</sup> A livello di assistenza tecnica ai consiglieri, il Consiglio

127 Si tratta del progetto CAPIRe (<http://www.capire.org/>), avviato ufficialmente dal marzo 2006.

128 L.r. 39/04.

129 Zuti A., La pratica e l'impatto delle clausole valutative nei Consigli regionali:

Regionale della Toscana ha oramai da molti anni all'interno dei suoi uffici una struttura specializzata preposta a tali attività.

**Una buona conoscenza della storia delle singole *policies* che attraversano l'arena consiliare non può che giovare all'assemblea nel suo insieme. Secondo lei, perchè la valutazione stenta allora a radicarsi nella prassi dei consiglieri?**

La materia è complessa e richiede un patrimonio di conoscenze che sono prevalentemente nella disponibilità dell'esecutivo; è fondamentale nella formazione delle leggi avere bene chiari gli scopi e gli strumenti per conseguirli. Solo così è possibile fare una buona valutazione. Richiede quindi uno sforzo anche "culturale" del tutto nuovo.

**Passiamo adesso alla funzione ispettiva. Dalla sua esperienza nella Direzione generale del Consiglio Regionale della Toscana che idea si è fatto del sindacato ispettivo? A cosa serve? Come ne è cambiata la funzionalità reale?**

Penso che l'introduzione dell'interrogazione immediata abbia dato un notevole sviluppo a questa funzione. La previsione, che impone la discussione in ogni seduta consiliare di tre interrogazioni di cui una di maggioranza e due di minoranza, ha costretto nei fatti l'esecutivo ad essere maggiormente investito su diverse tematiche. A tali atti se ne aggiungono spesso altri in discussione congiunta. Ciò ha consentito, anche attraverso uno strumento d'ispezione, di ampliare il dibattito su di un determinato problema. Quest'ultimo viene così aggredito da più

il caso della Regione Toscana (dal 2002 al 2006), (relatore Morisi), tesi di laurea (relatore: Massimo Morisi), Facoltà di Scienze Politiche, Università di Firenze, Anno accademico 2006/07.

punti di vista.

**Così non si rischia di snaturare le finalità di un istituto che, almeno nell'universo anglosassone e scandinavo, prevede serrati dibattiti a “botta e risposta”?**

In buona misura è vero che l' esigenza primaria dell'interrogante su di una certa materia è, in alcuni casi, quella di ottenere il più ampio dibattito possibile. Tale procedura consente inoltre a chi svolge un'interrogazione di intervenire ed esprimere proprie posizioni nel momento in cui si vanno ad approvare atti d'indirizzo. Ciò accade perlopiù quando si discutono tematiche generali. In presenza di temi di minore rilievo, raramente l'atto ispettivo ricerca il collegamento ad un altro provvedimento ma recupera il proprio naturale scopo di far manifestare a colui che attiva l'istituto temi particolari legati alla propria base elettorale o a fatti che gli stanno particolarmente a cuore.

Ad ogni modo, la nuova procedura ha costretto il governo a dare risposte a determinati fatti e ad accelerare i tempi di risposta dei componenti della Giunta ai consiglieri.

**La maggiore certezza di ottenere risposta ha influito positivamente anche sull'uso degli altri atti di sindacato?**

L'impatto positivo ha riguardato l' insieme delle interrogazioni a risposta immediata. Per le altre interrogazioni, lo svolgimento effettivo dipende ancora oggi dalla sollecitazione che viene dal proponente o da un interesse della Giunta stessa, che ha manifestato talvolta una certa inerzia a rispondere. La norma regolamentare, per la quale, nel caso delle interrogazioni scritte, qualora il termine trascorra senza che l'interrogante abbia avuto risposta, a richiesta dell'interrogante stesso,

il Presidente d'assemblea deve disporre l'iscrizione dell'interrogazione all'ordine del giorno del Consiglio perché venga svolta come interrogazione orale,<sup>130</sup>e' stata effettivamente fatta valere dai consiglieri molto sporadicamente. Più efficaci si sono rivelate le sessioni consiliari dedicate esclusivamente ad interrogazioni e mozioni, nonché l'assegnazione da parte della Conferenza dei presidenti dei gruppi di numerose interrogazioni in commissione.

**L'uso che è stato fatto dell'interrogazione a risposta immediata ed il collegamento di questa a discussioni congiunte testimonia ancora una volta l'ineludibile importanza del contesto ambientale entro cui si calano certe procedure. In questo caso, il Question Time si è declinato in Toscana come una sorta di "moltiplicatore di visibilità".**

Esatto. Esso amplifica e permette la discussione di un fatto all'interno di un ragionamento di carattere politico più generale. Se poi si collega ad una mozione è inoltre necessario pervenire ad una votazione e quindi ad un pronunciamento formale di tutta l'assemblea.

**In questo caso viene inoltre meno la natura tipica dell'interrogazione.**

Non a caso si disquisisce dal punto di vista regolamentare se debba o meno comunciare la discussione l'assessore o il proponente la mozione per l'illustrazione delle varie posizioni. Malgrado tutto, il mio giudizio sull'uso che è stato finora fatto del *Question Time* da parte del Consiglio è indubbiamente positivo anche perchè una discussione svolta attorno a

130 Art. 117, Reg. Int. Cons. Reg. Tosc.

più atti, e quindi a più aspetti di un problema, con tempo contingentato, arricchisce il contenuto del dibattito.

**A seguito delle recenti trasformazioni del sistema partitico, costituzionale ed elettorale toscano, lei ha percepito un utilizzo degli strumenti ispettivi secondo logiche più coalizional-maggioritarie? Si è cioè riusciti a limitare quella inevitabile rappresentanza singolar-espressiva dei tradizionali strumenti d'ispezione?**

Direi di no. Sul versante dei gruppi d'opposizione, rare eccezioni si sono presentate con le interrogazioni del Portavoce dell'opposizione. La novità, contenuta nel Regolamento interno, con la previsione di interrogazioni aggiuntive da parte di tale figura, non si è rivelata particolarmente incisiva. Anche tra le fila dei consiglieri di maggioranza hanno fortemente prevalso le iniziative dei singoli consiglieri e dei singoli gruppi consiliari.

**Quali sono gli elementi ostativi ad una maggiore visibilità del Consiglio? Oltre alla cultura politica del ceto consiliare, quali sono gli ostacoli tecnici ad una collocazione mediaticamente più centrale e più visibile del Consiglio regionale?**

Non sussistono ostacoli di natura tecnica; è necessaria un'analisi approfondita sulle materie e sugli strumenti più idonei a suscitare l'interesse dei cittadini, non trascurando una valutazione costi/benefici. In questa direzione si è mosso il Consiglio regionale, arricchendo gli strumenti e le modalità di comunicazione con i cittadini.

**Secondo lei, un meccanismo d'interrogazione a risposta immediata svolta secondo modi televisivi e magari permettendo al cittadino-**

**telespettatore di intervenire pure da casa, come ha provocatoriamente proposto il professor Roberto Bin, potrebbe contribuire a ridefinire lo strumentario di un'assemblea che fatica nell'attuale contesto istituzionale non solo ad aggiornare le proprie specializzazioni funzionali, ma a ritrovare una stessa ragion d'essere?**

Non credo che servirebbe granchè. Malgrado i tentativi di arricchire la visibilità, le singole interrogazioni difficilmente stimolerebbero un forte interesse. In ogni caso, ciò pone il più generale problema della rappresentanza dei consiglieri rispetto alla società e dei meccanismi che la regolano. Ad esempio, la legge che ha disciplinato la partecipazione dei gruppi di interesse<sup>131</sup> agli atti consiliari ha mostrato nella sua applicazione una scarsa attivazione di questo strumento da parte dei gruppi accreditati. Ciò conferma che la rappresentanza degli interessi trova nell'esecutivo il suo snodo fondamentale. A mio avviso, nuove potenzialità per i consiglieri vengono dai nuovi strumenti valutativi molto più che dallo strumentario ispettivo tradizionale. Una costante verifica delle politiche pubbliche regionali attrarrebbe chi ha degli interessi più o meno coalizzati in quei processi, stimolando un circuito virtuoso fra conoscenza e partecipazione che vedrebbe svolgere un ruolo centrale al Consiglio regionale.

2) Romano Fantappiè (3/7/08)

**Se un osservatore straniero le chiedesse qual'è il ruolo reale del Consiglio regionale nel sistema politico-amministrativo toscano, cosa gli risponderebbe?**

131 L.r. 5/02.

Gli risponderei che è il ruolo che il Parlamento catalano o il Parlamento basco occupano in Spagna. Occorre infatti paragonarci agli stati non accentrati. Mi viene in mente, ancora ad esempio, il ruolo che rivestono i parlamenti dei *Landër* nel sistema politico-amministrativo tedesco, seppur occorra sottolineare che le assemblee regionali tedesche dispongono di maggiori poteri in comparazione a quelle italiane. In ogni modo, tali altre due esperienze regionali europee godono di maggiore autonomia rispetto al caso italiano.

**Dalla sua esperienza nella direzione generale del Consiglio che idea si è fatto del sindacato ispettivo? A cosa serve? Come ne è cambiata la funzionalità reale?**

Credo che il sindacato ispettivo abbia rappresentato fin dagli inizi la maggiore criticità rispetto alle norme statutarie. La prescrizione normativa prevedeva una grande apertura al confronto con l'ispezione consiliare ma, di fatto, riscontrammo ben presto grande difficoltà nell'esercitare questa funzione concretamente. In particolare il diritto d'accesso per i consiglieri agli atti della Giunta non incontrò un'opposizione politica quanto piuttosto degli ostacoli burocratici. Del resto, in sede di redazione del primo Statuto si volle perseguire un impianto volto alla trasparenza proprio perché il controllo ispettivo, dal diritto d'accesso alle prerogative delle singole commissioni di richiedere informazioni alla Giunta, doveva infatti incorporare questo spirito del costituente regionale. La prassi ha mostrato come questi meccanismi, pur non rivelandosi un fallimento totale, hanno funzionato male e, quando hanno funzionato, lo hanno fatto faticosamente. In realtà, questo è un vizio prettamente italiano, ancor prima che toscano. I governi hanno cioè la tendenza a chiudersi a riccio rendendo difficile

l'uso dell'ispezione.

**Potrebbe darsi che siano invece gli stessi consiglieri ad essere poco interessati alla funzione ispettivo-informativa? Che responsabilità hanno avuto e hanno questi ultimi?**

Sono d'accordo con quest'osservazione ma ritengo che sia come chiedersi se viene prima l'uovo o la gallina... Ad esempio, circa il diritto d'accesso dei consiglieri agli atti della Giunta e delle sue articolazioni, resta da capire se siano state volontà interposte ad aver fatto cadere in desuetudine questo strumento oppure se i consiglieri hanno trovato vie informali più politiche e meno istituzionali per avere accesso a certe informazioni necessarie ai loro mandati.

La mia percezione da segretario generale fu prevalentemente quella della via informale e non mi sembra che oggi sia cambiato molto. Ci trovavamo cioè in presenza di una trasparenza garantita ma difficilmente concretizzata.

**La maggiore criticità del sindacato ispettivo è quindi secondo lei ben rappresentata dalla discrasia fra trasparenza garantita e trasparenza esercitata.**

Si. Ed in special modo, per quanto concerne il diritto d'accesso. Questo scomparì infatti ben presto in desuetudine.

I consiglieri persero l'occasione di ottenere informazioni in settori chiave come ad esempio quello della sanità regionale. Le maggiori informazioni d'altronde sono detenute dal governo regionale e così vale anche per il livello nazionale. Proprio durante i lavori del primo Statuto, ricordo che il Governo nazionale fu inizialmente molto restio a concedere tale innovazione di trasparenza.

**Nella odierna ridefinizione del ruolo dei consigli regionali il sindacato ispettivo potrebbe configurarsi come un'occasione per le assemblee di "reinventarsi" nel nuovo contesto maggioritario?**

Il sindacato ispettivo è sempre un'occasione ed una funzione fondamentale circa la trasparenza dell'azione governativa. L'ispezione volta alla pubblicità degli atti è però fondamentale e costitutiva di tutto il sistema rappresentativo soprattutto nei Parlamenti incardinati nelle società sistemi anglosassoni o scandinave. In Toscana c'è stata, a mio personale avviso, una grande apertura nei confronti delle minoranze molto spesso fornendogli anche le informazioni più capillari. Se ciò sia stata una questione più formale o sostanziale rimane un dubbio perfino per me che sono stato un diretto addetto ai lavori.

**Oltre alla funzione informativa, che valenze hanno attribuito la maggioranza e le minoranze agli strumenti di sindacato ispettivo?**

La stragrande maggioranza delle interrogazioni e delle interpellanze delle minoranze si rivolgevano soprattutto al collegio di riferimento. Riguardavano cioè le cronache locali delle aree di elezione del singolo consigliere. Bisogna però ricordare che ve ne furono un certo numero caratterizzate da un respiro più generale. Questi due strumenti erano inoltre svolti in maniera burocratica e piuttosto noiosa in ampia misura soprattutto dall'assessore rispondente. Ad ogni modo, a mia opinione, questi strumenti incorporavano ed incorporano potenzialità inespresse per sondare concretamente e pubblicamente le volontà governative. Devo però dire infine che essi non hanno mai molto inciso nella dialettica politica maggioranza-minoranze.

**Il problema della trasparenza si incrocia inevitabilmente con quello del livello di visibilità che effettivamente possiede l'assemblea non solo nel sistema politico-amministrativo, ma anche, e soprattutto, all'interno della sfera pubblica della società rappresentata dai *media*. I consigli regionali si collocano infatti ancora tra le istituzioni meno conosciute dalla maggior parte della cittadinanza.**

Riguardo a ciò ricordo che, *motu proprio*, il Consiglio regionale divulgò (e continua a divulgare a tutt'oggi) un bollettino quindicinale con i principali atti e deliberazioni consiliari. Era uno strumento per gli adetti ai lavori ma col tempo riuscimmo a raggiungere oltre ventimila cittadini toscani. L'errore che comettemmo fu forse quello di non avergli dato un taglio sufficientemente giornalistico. Comunque si trattò di un'idea molto democratica e fu uno dei primi esperimenti per dare maggiore visibilità all'assemblea.

**Quali sono oggi gli elementi ostativi ad una maggiore visibilità del Consiglio? Chi è che non ha voluto e non vuole un ruolo più dinamico e più visibile dell'assemblea regionale? Che siano gli stessi consiglieri molto poco interessati ad una maggiore dinamicità e visibilità per l'istituzione in cui siedono? Oltre alla cultura politica del ceto consiliare, quali sono gli ostacoli tecnici ad una collocazione mediaticamente più centrale del Consiglio regionale?**

Personalmente rilevo due cause. La crisi dei partiti ha consentito alle giunte di occupare gli spazi che un tempo occupavano i consigli regionali. Ciò è ancora più evidente nei consigli comunali. Ravviso cioè una crisi oggettiva e generale delle assemblee elettive. Naturalmente l'odierna e netta prevalenza degli esecutivi è dipesa anche dal cambiamento del panorama legislativo ordinario nazionale e, successivamente, anche

costituzionale.

**Se i problemi dei consigli comunali derivano anche dalla mancanza di personale tecnico, i consiglieri regionali possono avvalersi dal canto loro di strutture maggiori. Le chiedo ancora se sia il ceto consiliare stesso poco interessante ad una maggiore visibilità dell'assemblea.**

E' umano che sia così. Se i consiglieri di minoranza sono più interessati a che l'assemblea "abbai", lo stesso non si può dire per quelli di maggioranza che oggi più che ieri si trovano in una sorta d'incudine tra la Giunta e le minoranze. Ma ribadisco ulteriormente che la causa prima è la crisi dei partiti ed il conseguente ridimensionamento delle loro attività.

**Ha sottolineato come i problemi del Consiglio regionale della Toscana, così come per tutte le altre assemblee politiche risiedono nella trasformazione del sistema sociale e partitico. Ciò ha infine cambiato il modo in cui i singoli consiglieri interpretano la propria funzione?**

Sì. Ha cambiato anche questo poiché i partiti della c.d. "Prima Repubblica" effettuavano un controllo maggiore e costante sui loro eletti. La presenza costante di una *longa manus* dei partiti sulle istituzioni influiva nel bene e nel male. Ad esempio, ricordo che su alcune questioni i direttivi regionali dei partiti tendevano a riunirsi sempre. Oggi siamo arrivati alla quasi totale autonomia del singolo rappresentante.

**Le criticità delle assemblee hanno origini e cause profonde. Chi vorrà dare soluzioni a tali problemi dovrà perciò tenerne conto. Nel**

**frattempo, le chiedo se introdurre meccanismi ispettivi che gettino luce sull'attività politica dell'assemblea potrebbe rappresentare un punto di partenza. Mi riferisco in particolare alle sedute di *Question Time* che, se si svolgessero riprese dai media elettronici e secondo modalità più appetibili per il pubblico, potrebbero contribuire alla generale ridefinizione dei compiti dell'assemblea regionale. Non solo con lo scopo di un'auto-attribuzione di nuove specializzazioni funzionali ma forse anche per acquistare una nuova, e più adatta ai tempi, legittimazione sociale.**

Penso di sì, anche se bisogna tenere conto che innesti di questo genere comportano un alto livello dei costi. Occorre inoltre chiedersi se ci sia un sufficiente interesse nella pubblica opinione per questo tipo di iniziative. L'esperienza dell'interrogazione a risposta immediata toscana, unitamente alla velocizzazione delle procedure, si è mossa verso quest'obiettivo. Finalmente non assistiamo più a burocratiche risposte di oltre un'ora e mezzo. Qualcosa è stato fatto. Nel caso di trasmissioni radiotelevisive sarebbero però necessari grandi comunicatori. Persone cioè in grado svolgere quell'arduo compito che consiste nel "raccontare le istituzioni".

- Ceto politico-consiliare

3) Paolo Cocchi (17/7/08)

**Secondo lei, qual è la reale collocazione istituzionale del Consiglio regionale della Toscana? Quali sono le sue funzioni costitutive?**

La sua funzione principale è quella di approvare le leggi. Secondariamente, svolge compiti d'indirizzo e controllo attraverso atti formali ed informali al fine di individuare delle linee guida per l'azione di governo e per giudicarne l'operato.

**Il riequilibrio del Consiglio con la Giunta deve dunque oggi passare attraverso un potenziamento delle funzioni secondarie.**

Certamente. Proprio attraverso gli incentivi al controllo e alla valutazione degli effetti delle politiche sono convinto che l'assemblea amplierà e ridefinirà la sua attuale collocazione. Ciò che ostacola questo processo ha a che vedere con la natura e la centralità che occupa oggi il sistema dei *media*. Quest'ultimo provoca, oggi più che mai, pesanti distorsioni ai meccanismi di rappresentanza finendo quasi per sostituirli. Il rilievo e l'impatto del dibattito consiliare è inevitabilmente spesso minore di quello che appare sui vari mezzi di comunicazione. Nonostante ciò, il Consiglio regionale, legittimato da un voto popolare, costituisce uno scheletro fondamentale del sistema e del circuito democratico-rappresentativo. Malgrado il peso dei *media* e delle *lobbies* di vario genere, sono alla fine i consiglieri regionali ad approvare definitivamente una legge.

**Cosa intende con “circuito democratico-rappresentativo”? Lei,**

**ad esempio, chi ha voluto rappresentare? A chi si rivolgeva il suo lavoro rappresentativo?**

La mia attività si è svolta dentro quel doppio vincolo dato dalla lista, all'interno del quale un consigliere deve obbligatoriamente presentarsi, e dalla circoscrizione di elezione. Il primo, nonchè principale, aspetto richiede notevole coerenza in quanto il programma su cui vengono eletti il Presidente così come la maggioranza consiliare è necessariamente il culmine di una sintesi di interessi generali. A mio avviso, i singoli componenti delle assemblee rappresentative tendono oggi ad enfatizzare eccessivamente il rapporto con il territorio a svantaggio del generale contratto di legislatura. Il rischio è uno svilimento dell'organo assembleare, con pesanti ricadute sulla qualità del processo democratico, e un più generale indebolimento di un importantissimo contrappeso al potere degli esecutivi. Contro tale tendenza possono e devono porsi i partiti politici. Essi costituiscono a tutt'oggi ancora un livello insostituibile. Seppur variando grandemente a causa del contesto e della storia in cui nascono ed operano, i partiti svolgono quel necessario controbilanciamento alle distorsioni del sistema dei media ed al crescente potere dei governi.

**Tale doppio vincolo si manifesta nell'uno o nell'altro aspetto evidentemente nell'attività ispettiva delle interrogazione e delle interpellanze. Secondo lei, a cosa serve oggi il sindacato ispettivo? Più in generale, come è cambiato nel tempo il controllo assembleare?**

In Toscana abbiamo cercato di affrontare il problema utilizzando nuovi meccanismi e nuove procedure, sia nella redazione del nuovo Statuto sia nei meccanismi di monitoraggio e valutazione degli effetti dei provvedimenti legislativi da parte della Giunta e del Consiglio. Una

nuova cultura politica più accorta di un inerziale e burocratico approccio ai problemi con cui si devono misurare oggi le istituzioni regionali e locali potrà produrre una consapevolezza maggiore degli effetti che vengono dispiegati nel tempo dall'approvazione di una legge. Devo però dire che al momento queste pratiche costituiscono un'eccezione più che una regola. I crescenti e preoccupanti tratti populistici che vanno assumendo molte democrazie sono il principale nemico dell'instaurarsi di tale cultura politica. Il populismo e le sue bandiere sono cioè agli antipodi della valutazione caso per caso dell'effetto che un provvedimento può provocare. Monitoraggio e valutazione rispecchiano invece una democrazia funzionante fondata non su di una delega quasi assoluta ad un esecutivo unico garante, quanto piuttosto sulla fiducia ad una classe dirigente. Bisogna a ciò aggiungere che un controllo politico virtuoso necessita però di alcune fondamentali condizioni: alti tassi di partecipazione ai processi politici, una burocrazia efficiente ed una sofisticata capacità di gestire le informazioni necessarie. Dobbiamo perciò offrire ai cittadini degli incentivi di vario genere che li inducano ad investire determinate quote di tempo nella partecipazione a quello che più gli sta a cuore e dare loro una capacità di traduzione della complessità della decisione politica in termini accessibili.

**L'introduzione del *Question Time* ha contribuito ad attrarre maggiore attenzione della cittadinanza e dei gruppi di interesse verso il Consiglio regionale?**

In realtà gli strumenti non mancano. Attraverso lo Statuto del 2005, abbiamo infatti dotato il Consiglio di una serie di opportunità d'intervento tempestivo nel dibattito politico. Le ragioni che hanno spinto al ripensamento non solo dell'ispezione, ma di tutto lo strumentario consiliare sono da ricercarsi nella volontà di controbilanciare l'impatto

sull'intero circuito istituzional-rappresentativo provocato dall'elezione diretta del presidente. Per quanto sia stato e sono un sostenitore dell'elezione diretta, certamente questa ha determinato un impoverimento dell'elemento assembleare. La sfida del Consiglio consiste nel ritagliarsi nuovi spazi di specializzazione che a mio avviso dovranno riguardare l'ambito del controllo piuttosto che dell'immediata gestione delle cose di governo. Del resto, la funzione legislativa è anch'essa *de facto* svolta principalmente dall'esecutivo proprio per la complessità dell'azione e delle politiche governative. Ecco dunque che una buona conoscenza di ciò che succede veramente a seguito della finale approvazione formale di una legge serve dunque al Consiglio regionale per stare dietro al vantaggio governativo derivante dall'elezione diretta popolare.

Invece, istituti come quelli del *Question Time* rispondono, per me, ad un'altra logica. In tal caso la necessità è quella di gettare, dal punto di vista consiliare, maggiore luce su quei fatti che di volta in volta costituiscono l'agenda dei mezzi di comunicazione. Credo che l'obbligo di risposta tempestiva su temi attuali e di rilevanza generale abbia varie volte ben funzionato e prodotto appropriati ed interessanti dibattiti che hanno alla fine attratto una certa attenzione da parte dei cittadini e dei *media*.

**Su quest'ultimo punto è da sottolineare come l'interrogazione a risposta immediata calata nel contesto toscano sia stata adoperata principalmente allo scopo di ampliare il dibattito consiliare piuttosto che per produrre serrati confronti dialettici di matrice anglosassone.**

Ciò è appunto avvenuto attraverso la trattazione di determinati accadimenti o materie da più punti di vista nelle discussioni congiunte collegate ad atti di natura diversa. Nel nostro caso, queste hanno spesso

coinvolto le interrogazioni a risposta immediata.

**Si sta verificando oggi una tendenza comune a molte regioni, ma che riguarda specialmente la Toscana, che vede in costante crescita sia il numero degli atti ispettivi che ricevono risposta, sia la percentuale di definizione rispetto agli atti presentati.<sup>132</sup> A cosa può essere dovuto ciò? Ad una rinnovata sensibilità delle giunte?**

Non saprei. Personalmente, sia avendo partecipato direttamente alla redazione dello Statuto sia avendo discusso delle varie questioni che ci trovammo ad affrontare anche con colleghi di altri consigli regionali, rilevo che molti progressi sono stati fatti. La nuova carta statutaria ha concretamente previsto un attento riequilibrio delle principali istituzioni regionali sconvolte dall'introduzione dell'elezione diretta e dei suoi conseguenti effetti positivi così come negativi. Penso in particolar modo all'articolazione del Titolo XIV relativo all'amministrazione e al metodo della programmazione.

**Non le pare che l'istituzione dell'elezione diretta del presidente non possa infine comportare per il Consiglio regionale un'occasione da cogliere al fine di migliorare le proprie attività non meramente legislative? Le chiedo infine quali sono, secondo lei, gli elementi ostativi ad una maggiore visibilità del Consiglio: chi è che oggi non vuole un ruolo più dinamico e più visibile dell'assemblea regionale? Che siano gli stessi consiglieri molto poco interessati ad una maggiore dinamicità e visibilità per l'istituzione in cui siedono? Oltre alla cultura politica del ceto politico-consiliare, quali sono gli ostacoli tecnici ad una collocazione mediaticamente più centrale e**

132 Cfr. Osservatorio della Camera dei deputati, a c. di, Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea, tabella 7, p. 162, Roma, 2007.

## **più visibile del Consiglio regionale?**

L'elezione diretta segna potentemente l'intera forma di governo ma ritengo che le possibilità per il Consiglio di rivestire maggiore visibilità nel dibattito pubblico non mancheranno. Gli ostacoli risiedono nell'attuale cultura politica più che in impedimenti di ordine tecnico. Non si può però parlare di visibilità dei consigli regionali senza richiamare la generalizzata crisi delle assemblee rappresentative che, tra le varie cause, attiene alla crescente velocità della decisione politica nella complessità dei processi decisionali. Sotto queste spinte e allo scopo di migliorare la qualità del risultato finale delle scelte della politica, si tende a dare alla legge un carattere "di cornice" entro cui formulare ed implementare provvedimenti governativi ed amministrativi.

Se il consigliere investisse maggiormente nella conoscenza degli effetti e nel controllo valutativo delle varie fasi di determinate politiche pubbliche, egli riuscirebbe poi ad attrarre verso di sé interessi da rappresentare e ad incalzare con più efficacia il governo regionale. Contro questa prassi stridono gli effetti della crisi della rappresentanza del tempo in cui viviamo che ho voluto richiamare anche poco prima e che infine risottolineo per spiegare come i comportamenti virtuosi debbano inevitabilmente fare i conti con una personalizzazione ed autonomizzazione del singolo rappresentante riguardante anche una regione come la Toscana.

#### 4) Alessandro Antichi (23/7/08 )

##### **Secondo lei, a cosa serve il Consiglio regionale?**

Dopo la riforma statutaria ed elettorale, il Consiglio regionale è divenuto nella sua interezza il principale luogo della rappresentanza dell'intera società toscana. Sono infatti compiutamente rappresentate tutte le "toschane", ossia i territori e le varie realtà sociali ed economiche. Al di là delle competenze previste dalle riforme costituzionali, l'assemblea regionale si pone, a mio avviso, come il fondamentale punto di riferimento per gli enti locali ed in maniera indiretta anche per i cittadini. La tradizione di municipalismo trova la sua naturale ricomposizione soprattutto nell'organo assembleare regionale. Verso questa direzione è andato quindi il nuovo Statuto. Lo ha seguito poco dopo la nuova legge elettorale. Essi hanno consentito l'ingresso massiccio di territori prima marginali nei luoghi della rappresentanza, così sanando una frattura che indubbiamente esisteva in precedenza.

##### **Cosa intende per rappresentanza politica territoriale? Lei, ad esempio, a chi rivolge il suo lavoro rappresentativo?**

Questa è una domanda che costringe a fare una breve analisi della società toscana. Questa presenta indubbiamente caratteristiche di modernità e notevole dinamicità nel suo complesso. Tuttavia, il nostro territorio è oggi percorso da fenomeni preoccupanti quali il calo della natalità, l'invecchiamento della popolazione ed ingenti flussi migratori. Il modello economico prevalente è quello della piccola e media impresa fondata sul lavoro autonomo più che su quello delle grandi fabbriche. Accanto a tutto ciò abbiamo un modello di rappresentanza politica che affonda le sue radici nel vecchio Pci. Questa classe dirigente è sempre

riuscita ad interloquire con i piccoli imprenditori, i commercianti e gli artigiani, contando naturalmente anche sulla base del lavoro pubblico e, oggi meno di ieri, pure su quello operaio. Ciononostante, rilevo una frattura tra questa società e certi settori della popolazione e territori ritenuti marginali che oggi non vengono sufficientemente garantiti dai benefici della politica regionale. Detto in altre parole, tutti coloro che non ricevono quei benefici dal circuito della rappresentanza prodottosi nella nostra regione. La mia ambizione è dunque quella di rivolgersi verso tutti quelli che io definisco come “non garantiti”.

**Scendiamo ora dal generale al particolare. A cosa serve il sindacato ispettivo? Come ne è cambiata la sua funzionalità reale e come se ne sono avvalse le opposizioni?**

Si tratta di uno strumentario che funzionerebbe meglio in realtà di piccole dimensioni. Utilizzarlo a livello regionale è come tentare di svuotare l’oceano con il ditale. L’enorme massa di documenti amministrativi prodotti dall’amministrazione regionale è difatti inconoscibile anche per chi amministra. Il grosso limite di questi strumenti sta nei criteri di occasionalità e casualità alla base del suo uso. Manca di fatto uno strumento generale di verifica dei singoli atti amministrativi. Viceversa, il Consiglio opera un controllo sulle grandi scelte attraverso le commissioni e le sue articolazioni. Quando però si esercita su fatti di largo dominio pubblico, il sindacato ispettivo può rivelarsi un mezzo efficace creando in chi governa la consapevolezza di essere tenuto sotto controllo.

**Anche al fine di temperare l’ «occasionalità» e la «casualità» dei tradizionali strumenti d’ispezione, è stata istituita la carica del Portavoce dell’Opposizione. Che giudizio dà di tale figura? Potrà questo essere un modo per gettare più luce sulle attività consiliari?**

**In un recente studio promosso dalla Segreteria generale sull'attuale statuto dell'opposizione, è stato proposto di predisporre delle dirette televisive delle sedute di *Question Time*.<sup>133</sup> A suo avviso, esiste quella soglia minima necessaria di visibilità per introdurre una tale formula innovativa?**

Penso di sì, ma con alcune precisazioni. Per fare buona politica occorrono strutture. E' sbagliato mandare più o meno allo sbaraglio rappresnetanti animati solo dalla sana, per quanto necessaria, passione politica. Per dare forza al Portavoce occorre innanzitutto precisare i suoi confini statutari istituzionali e politici. Definire cioè meglio che tipo di relazioni e poteri ha nei confronti dei presidenti di gruppo di opposizione e di maggioranza, nonché verso il Presidente della Giunta e del Consiglio. Nonostante il nuovo apparato di norme preveda moderni poteri d'iniziativa sul versante ispettivo, tale nuova figura è carente di una struttura di supporto adeguata che dovrebbe, secondo me, essere non inferiore a quella di un assessore. Così com'è, il Portavoce dell'opposizione esprime quasi solo delle velleità e non rappresenta certo un esponente di primo piano di un "governo ombra regionale".

**Mi viene in mente il corso che ha preso in Toscana l'interrogazione a risposta immediata, configurandosi come un punto di vista in più in discussioni collegate ad atti di varia natura piuttosto che come dibattiti di stampo anglosassone.**

133 «in sede di sindacato, prevedere accanto al question time degli assessori, un più dettagliato "prime minister's question time", dedicando, una volta alla settimana, un'ora al massimo di dibattito –trasmesso in diretta televisiva su una rete regionale concessionaria del servizio- esclusivamente tra il Presidente della Giunta e il Portavoce dell'Opposizione, prevedendo anche l'intervento del capogruppo delle altre (eventuali) minoranze non collegate a quel portavoce dell'Opposizione (ma per un tempo decisamente inferiore)». (Petrillo P. L, Lo statuto dell'opposizione consiliare nei nuovi Statuti regionali. Il caso della Regione Toscana, Consiglio regionale della Toscana, Firenze 2005, p.62).

L'interrogazione a risposta immediata come diritto potestativo del Portavoce dell'opposizione non è mai decollato perché mai esattamente compreso tanto nella sua ragion d'essere quanto nelle sue potenzialità. In sede di Ufficio di presidenza integrato, la Conferenza dei capigruppo ha equiparato l'interrogazione a risposta immediata a delle semplici interrogazioni orali urgenti da affrontarsi il mercoledì mattina, momento in cui, fra l'altro, l'aula è quasi completamente vuota. Quando inizia a riempirsi, comincia regolarmente la trattazione degli altri atti.

La disposizione del Regolamento Interno di consentire al Portavoce di trattare all'inizio di ogni seduta consiliare un'interrogazione non è mai stato garantito. Purtroppo, almeno nella sua prima fase, questa è la sorte che ha avuto il nuovo strumento dell'interrogazione a risposta immediata.

**Oltre a tali ostacoli tecnici, chi è che non vuole oggi un ruolo più dinamico e mediaticamente più centrale dell'assemblea regionale? Che siano gli stessi consiglieri poco interessati ad un ruolo maggiormente attivo per l'organo in cui siedono?**

Credo che l'ostacolo più grosso alla visibilità del Consiglio sia il sistema della stampa locale. Il fatto che dal 2005 il Consiglio regionale sia davvero rappresentativo di tutti i territori ha avvicinato grandemente l'opinione pubblica all'assemblea. La percezione dell'incisività che ha il Consiglio nelle vite dei cittadini è dimostrato dal maggiore comune sentire che gli elettori hanno con i consiglieri piuttosto che con i parlamentari. Tale nuovo "accreditamento" dell'assemblea sul territorio e sull'opinione pubblica, non ha però un analogo riscontro quantitativo sulla stampa locale. Secondo il mio modesto avviso, ritengo che ciò dipenda da una cultura giornalistica non al passo con i tempi. Mentre

la comunicazione televisiva incorpora grandi potenzialità, quella della carta stampata dà voce ai singoli consiglieri quasi solo quando si trattano argomenti riguardanti specifiche politiche locali. Ne consegue che l'opinione pubblica è molto informata sui provvedimenti regionali di interesse locale e poco informata sui provvedimenti regionali d'interesse generale. Ciò finisce infine per oscurare tutta la fondamentale attività dell'ente regione.

**Quanto incide su tale scarso livello di visibilità l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta?**

Questa è una vecchia questione. Non bisogna tornare indietro. L'elezione diretta è ormai a tutti i livelli un dato acquisito. E' però necessario bilanciarla con una redistribuzione dei poteri di controllo a favore di una nuova ed efficace valorizzazione dell'organo assembleare.





## BIBLIOGRAFIA

BAGEHOT W., *The English Constitution*, Oxford University press, 1955.

BALLINI P. L., DEGL'INNOCENTI M., ROSSI M. G. (a c. di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Giunti, Firenze 2005.

BIN R., “Assemblee elettive e comunicazione istituzionale”. Relazione al Convegno promosso dal Corecom Regioni e Servizio pubblico Radiotelevisivo (Bologna, 3 e 4 Febbraio 2006), in “Istituzioni del federalismo”, suppl. 1, 2006[a].

BIN R., “Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo”, in *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo. Atti del convegno di studi. Firenze, 28-29 ottobre 2004*, Firenze University Press, 2006[b].

BRASCA A., MORISI M. (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, il Mulino, Bologna 2003.

CARETTI P., CARLI M., ROSSI E. (a c.di), *Statuto della regione Toscana: commentario*, Giappichelli, Torino 2005.

CAZZOLA F., MORISI M., *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo fra magistrati e politici nella prima repubblica*, Feltrinelli, Milano, 1996.

CAZZOLA F., ILARDI M., MARTINES T., PRIULLA G., SCARROCCHIA S., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti. I partiti di fronte alle regioni* (vol. I), Giuffrè, Milano, 1986.

CARETTI P., MORISI M., “Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano. Rapporto sulla rilevazione svolta nell’ambito del seminario 2005” in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari. Quaderno 16, Giappichelli, 2006.

CHIARAMONTE A., “Il nuovo sistema elettorale della Toscana. Una riforma tra continuità ed innovazione” in Rivista Amministrativa della Regione Toscana, V, n. 4, Istituto editoriale delle regioni italiane, Roma, 2004.

CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G. (a c. di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna , 2007.

DE CESARE G., *La comunicazione nel sistema politico-istituzionale: appunti delle lezioni dell’anno accademico 2005-2006*, Tassinari, Firenze, 2006.

EULAU H., *Politics, Self, and Society*, Harvard University press, London, 1986.

FELTRIN P., “Le attività non legislative (1948-1968)”, in Aa. Vv., *Sindacalisti in Parlamento*, Edizioni Lavoro, III vol., Roma 1986.

FILIPPETTA G., “L’illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo”, in *Giur. cost.*, 1991, p. 4203.

LIBERTINI R., “nota di sintesi” in *Rapporto sullo stato della legislazione*

2004-2005, consultabile sul sito <http://www.parlamentiregionali.it/documenti/rapportilegislazione.php>.

LUCIANI M., “Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato” in ZANON N., BIONDI F. (a c. di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

LUPO N., “Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare” in ROSSI E. (a c. di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Quaderno n. 1 della Scuola superiore S. Anna di Studi universitari e di perfezionamento di Pisa, Cedam, Padova, 2004.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003.

MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, Relazione presentata al convegno su “Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élite al potere” (6 e 7 maggio 2005), su iniziativa della Facoltà di giurisprudenza della Seconda Università di Napoli, pubblicata sul sito <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=173>. [a]

MASTROPAOLO A., *L'introvabile rappresentanza*, di prossima pubblicazione, vers. provvisoria, [b].

MORETTI R., «Attività informative di indirizzo e controllo» in MARTINES T., SILVESTRI G., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005.

MORISI M., “Mozioni, risoluzioni, (e interpellanze/interrogazioni) nell’esperienza del Consiglio regionale toscano: dati preliminari in *Le regioni fra potere centrale e potere locale*, I vol., Consiglio regionale della Toscana-Commissione speciale per i problemi istituzionali, 1983.

MORISI M. (a c. di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui consigli regionali*, Milano, Franco Angeli, 1987.

MURA V., *Le categorie della politica. Elementi per una teoria generale*, Giappichelli, Torino, 2004.

OSSERVATORIO DI PAVIA (a c. di), “Come comunica l’Assemblea toscana. Analisi della produzione e del consumo della comunicazione istituzionale del Consiglio regionale della Toscana”, versione provvisoria, Comitato Regionale per le Comunicazioni della Regione Toscana, Firenze, 2007.

OSSERVATORIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a c. di), *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea*, Roma, 2007.

PASQUINO G., *Nuovo corso di scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2004.

PASSIGLI S., “Introduzione” in Morisi M. (a c. di), 1987, (*cit. supra*).

PETRILLO P. L., *Lo statuto dell’opposizione consiliare nei nuovi Statuti regionali. Il caso della Regione Toscana*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze 2005.

PITKIN H., *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.

RAMELLA F., *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Roma, 2005.

RIGHETTINI S., “L’uso degli strumenti di sindacato ispettivo nel Consiglio Regionale della Toscana” in MORISI M. (a c. di), 1987, *cit. supra*.

RONCHETTI L., “Rapporti tra Giunta e Consiglio” in *Rapporto sulla legislazione regionale 2004-2005*, capitolo 2, consultabile sul sito dell’ Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie ‘Massimo Severo Giannini’, <http://www.issirfa.cnr.it/1236,1018.html>.

RIVOSACCHI G., “Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali” in BIFULCO R. (a c. di), *Gli statuti di seconda generazione: le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2003.

RIVOSACCHI G., “I poteri ispettivi e il controllo parlamentare” Relazione al Seminario di studio “Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione” del 17 marzo 2006 promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell’Università degli Studi di Teramo, in corso di pubblicazione Luiss University Presscorso.

SISTI M., “Fare leggi o valutare politiche? L’esperienza di progetto Capire tra vincoli ed opportunità” in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 13, 2007, <http://www>.

[federalismi.it/federalismi/applMostraDoc.cfm?Artid=8080](http://federalismi.it/federalismi/applMostraDoc.cfm?Artid=8080).

TONARELLI A., “Il Question Time nel Consiglio Regionale della Toscana. Una promettente innovazione organizzativa” in CARLI M., *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001.

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Giuffrè Editore, Milano, 1999.

TRIGILIA C., *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna, 1986.

ZUTI A., *La pratica e l'impatto delle clausole valutative nei Consigli regionali: il caso della Regione Toscana (dal 2002 al 2006)*, tesi di laurea (relatore: MORISI M.), Facoltà di Scienze Politiche, Università di Firenze, Anno accademico 2006/07.



*Consiglio Regionale della Toscana*

*0912ms - Composizione e stampa: Centro stampa  
Finito di stampare nel mese di Dicembre 2009  
presso il Consiglio Regionale della Toscana - Via Cavour, 2 - Firenze*