

Le interrogazioni parlamentari a risposta scritta di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nella XVII Legislatura

di Raffaele Galasso*

9 maggio 2018

SOMMARIO: 1. La funzione di controllo parlamentare: cenni introduttivi – 2. Le interrogazioni parlamentari, in particolare quelle a risposta scritta – 3. Il ruolo degli uffici governativi: l'attività della Presidenza del Consiglio e delle Amministrazioni di settore – 4. La "riforma Franceschini" e la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – 5. Le interrogazioni a risposta scritta del MiBACT nella XVII Legislatura: dati e tendenze nei principali settori di competenza – 6. Riflessioni conclusive.

1. La funzione di controllo parlamentare: cenni introduttivi

In Italia il controllo parlamentare sul potere esecutivo¹, pur senza esplicita configurazione in Costituzione², ha assunto una crescente rilevanza negli ultimi decenni,

*Il presente articolo costituisce una rielaborazione della relazione di fine *stage* svolta presso l'Ufficio legislativo del MiBACT, con la supervisione del Consigliere del Ministro per i rapporti col Parlamento e le relazioni istituzionali, dott. Giovanni Savini, nell'ambito del Master di II livello in Parlamento e politiche pubbliche 2016-2017 della Luiss – School of Government.

¹ Per un inquadramento generale delle funzioni di controllo si rimanda, *ex multis*, a MANZELLA A., *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, *passim*; SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubb.*, Vol. IV, Utet, Torino, 1989, pp. 107 e ss.; nonché GRIGLIO E., *I poteri di controllo del parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 199 e ss.

² Particolarmente interessanti sono i tentativi, da parte della dottrina, di rintracciare un fondamento costituzionale unitario agli atti di sindacato ispettivo, generalmente individuato nella relazione fiduciaria tra Camera e Governo *ex art.* 94, Cost., di cui il controllo è presupposto e conseguenza. Su questo punto vd. LOMAGLIO C., *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne n.9, Roma, Camera dei Deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1998, pp. 348-349; CAPUTO M., GORACCI A., SMURRA G., *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 282-284; AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 15 e ss. Altri rinvennero tale fondamento nel potere d'inchiesta, *ex art.* 82, Cost., o nella sovranità popolare di cui all'art. 1, Cost., (Cfr., *ex multis*, MANZELLA A., *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2017, pp. 221-226). Un fondamento del potere di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, in particolare in materia di spesa pubblica, è ora rinvenibile nell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale 1/2012. Al riguardo, LUPO N., *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, Jovene 2017, pp. 37 e ss., spec. p. 44, osserva che "nel momento in cui domanda ai regolamenti di Camera e Senato l'individuazione delle modalità con cui si esercita "la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni", la disposizione

soprattutto in ragione delle evoluzioni normative che hanno interessato alcuni strumenti attraverso cui tale controllo si esercita, le interrogazioni e le interpellanze³.

La consuetudine del fenomeno rogatorio era, in realtà, ampiamente praticata anche nelle fasi antecedenti la nascita dei sistemi parlamentari. Basti pensare, ad esempio, che già nel XIV secolo nel Regno di Castiglia i deputati della *Cortes* sottoponevano ai re petizioni o consigli finalizzati all'adozione di provvedimenti e riforme⁴.

Ma è dal XVIII secolo che gli strumenti ispettivi iniziano ad assumere la fisionomia degli istituti oggi vigenti. In particolare, in Inghilterra, alla Camera dei *Lords*, la prima interrogazione rivolta al Governo, nella persona del Primo Ministro Sunderland, risulta presentata nel 1721 da Lord Cowper in occasione del fallimento della Compagnia dei mari del sud⁵.

Volendo ricostruire le cause dell'incremento quantitativo dell'attività di controllo, è ineludibile tenere in considerazione che i governi italiani, sia nelle recenti che nelle più risalenti legislature, hanno affinato gli strumenti normativi a loro disposizione per orientare i processi decisionali, ricorrendo, in maniera più o meno reiterata, alla normazione delegata, alla delegificazione, ai regolamenti⁶. Tale tentativo di "autonomizzazione" dalla funzione legislativa classica, da un lato, permette all'Esecutivo di perseguire le proprie opzioni strategiche, mitigando o rimuovendo la mediazione parlamentare⁷, dall'altro, ha reso il sindacato ispettivo indispensabile per i parlamentari che vogliono informarsi ed ottenere delucidazioni e chiarimenti sull'attività della Pubblica Amministrazione⁸.

In altre parole, ad una razionalizzazione della forma di governo, che avrebbe prodotto il rafforzamento del *continuum* Governo – maggioranza parlamentare, sarebbe corrisposto "un potenziamento delle funzioni non legislative, di indirizzo e di controllo, delle Camere"⁹.

rappresenta la prima esplicita emersione nel nostro ordinamento costituzionale di una vera e propria "funzione di controllo parlamentare". Cfr. dello stesso autore, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio. Il Filangieri - Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 119 e ss., e GRIGLIO E., *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2013, n. 1, pp. 6 e ss.

³ DE MICHELI C., *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario: strumenti ed esiti*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n.15, Giappichelli, Torino, 2004, p. 169 e ss.

⁴ MOLA A., *Nascita, vita e avvenire delle interrogazioni alle Camere*, in *Montecitorio*, 11, n.3, 1957, p. 7.

⁵ Tra gli approfondimenti storici più minuziosi circa la nascita dell'attività di sindacato ispettivo si rimanda a quello operato da HOWARTH P., *Questions in the House. The history of a unique British Institution*, Bodley Head, London, 1956, pp. 2 e ss.

⁶ Per una più ampia ricostruzione, da diverse angolazioni analitiche, dell'evoluzione del processo legislativo vd. CARETTI P., MORISI M., *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n.16, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 150 e ss.

⁷ *Ibidem*. Per un interessante approfondimento sul "progressivo spostamento del baricentro verso il potere esecutivo", vd. ALIBERTI C., *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia, op. cit.*, pp. 313-318.

⁸ BUCCISANO I., *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 5.

⁹ Cfr. RIVOCCHI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri-Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 201. Inoltre, come evidenziato alle pp. 202-203, "l'introduzione del principio maggioritario per effetto della riforma elettorale" nonché "la riforma del regolamento della Camera del 1997" possono essere interpretati "come

Il Parlamento italiano, in questa ottica, seguendo una tendenza diffusa in molte democrazie parlamentari¹⁰, ha, nelle "legislature del maggioritario", sempre più perso il ruolo di decisore potenziando, piuttosto, quello di valutatore della qualità e della conformità delle varie *policies* rispetto alle finalità fissate nel programma di governo, che diviene il vero parametro del controllo¹¹.

Seguendo queste evoluzioni, l'oggetto del sindacato ispettivo parlamentare non potrebbe non riguardare la sfera di attività del Governo inteso quale organo costituzionale e, dunque, centro d'imputazione della responsabilità politica, anche della pubblica amministrazione e degli enti ad essa collegati¹². Proprio il concetto di responsabilità assume inevitabilmente una certa rilevanza, soprattutto se si considera che trova il suo fondamento anche nel rapporto di fiducia che intercorre tra Governo e Parlamento, quindi nella responsabilità politica del primo verso il secondo¹³.

Ciò premesso, si indagherà la funzione di controllo svolta dai parlamentari sull'attività del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - di seguito MiBACT - concentrandosi sull'istituto delle interrogazioni, in particolare quelle a risposta scritta, la forma più diffusa con la quale si concretizza il potere di sindacato ispettivo del Parlamento sulla legittimità dell'attività del Governo e, dunque, sulla sua convenienza sia politica che amministrativa e finanziaria¹⁴.

un embrionale tentativo di adeguamento dell'ordinamento parlamentare ai canoni tipici del parlamentarismo maggioritario. In particolare, il potenziamento degli istituti del c.d. sindacato ispettivo del Parlamento sul Governo costituisce parte integrante di quel necessario bilanciamento rispetto al rafforzamento dell'Esecutivo". Della difficoltà incontrata dai parlamentari di maggioranza nell'incidere sul processo decisionale e il consequenziale ricorso, da parte di questi soggetti, agli atti di sindacato ispettivo ne tratta anche LUPO N., *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in ROSSI E. (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari, Quaderni della scuola superiore di Sant'Anna (Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati)*, Cedam, Milano, 2004, pp. 109-138.

¹⁰ La perdita di centralità della funzione legislativa a favore della funzione di controllo rappresenterebbe "un ritorno alla funzione storicamente originaria dei Parlamenti, in particolare del Parlamento inglese" (Cfr. LUPO N., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2002, p. 961). Come evidenzia la dottrina, tuttavia, nel Regno Unito il sistema bipartitico unito al sistema elettorale maggioritario a turno unico che determina la formazione di maggioranze stabili se, da un lato, favoriscono la fusione (piuttosto che la separazione) tra poteri, consentendo all'esecutivo di dare attuazione al proprio programma, dall'altro, "nel controllo sull'operato del Governo, lo stesso legame costituisce un ostacolo all'esercizio della funzione da parte dell'Assemblea rappresentativa, poiché controllore e controllato finiscono (in parte) per coincidere". In questi termini, ROSA F., *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito: un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 1 e ss.. Inoltre, alla nota n.26, l'autrice richiama il "paradosso del sistema parlamentare" espresso da NORTON P., *La nature du contrôle parlementaire*, in *Pouvoirs*, 134/2010, p.14, che parla proprio della preponderanza del Governo sul Parlamento e del dilemma dei deputati di maggioranza che sostengono l'Esecutivo ma al contempo sono chiamati a controllarlo.

¹¹ FILIPPETTA G., *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, su *Osservatorio AIC*, giugno 2014, p. 3.

¹² Così evidenziano TOSI S., MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 375 e ss. Gli autori, tuttavia, specificano come tale principio sia assai meno facilmente e pacificamente tradotto nella pratica, giacché i limiti dell'istituto spesso sono travalicati da domande inerenti ad attribuzioni non di spettanza del potere esecutivo.

¹³ ANZON A., *Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare*, in *Il Politico*, n.4, Rubbettino, 1969, p. 757.

¹⁴ Cfr. GATTA E., *Interrogazione*, in *Noviss. Dig. It.*, Vol. VIII, Utet, Torino, 1982, pp. 925.

2. Le interrogazioni parlamentari, in particolare quelle a risposta scritta

In Italia l'interrogazione parlamentare ebbe un primo riconoscimento giuridico nel regolamento per la Camera dei deputati soltanto nel 1868, quando, cioè, già da 5 anni era stato disciplinato il diritto di interpellanza. Nel 1887, allorché si procedette ad una grande riforma regolamentare nota come "riforma Bonghi", l'istituto dell'interrogazione ricevette organica disciplina in vari articoli¹⁵.

Per i deputati e senatori che intendano rivolgere una domanda al Presidente del Consiglio o ad un singolo Ministro competente, le interrogazioni rappresentano lo strumento più diffuso, immediato e diretto nell'ambito del sindacato ispettivo¹⁶.

A norma degli artt. 128, comma 2, r.C., e 145, comma 1, r.S., le interrogazioni vengono formulate al fine di ottenere informazioni circa un oggetto determinato, tendendo a perseguire, perlopiù, una finalità conoscitiva e, dunque, a soddisfare l'esigenza del parlamentare di appurare un determinato fatto o la veridicità di una notizia. In qualità di atti di esercizio del mandato rappresentativo, inoltre, sono presentate non solo per sindacare, ma anche per affermare, ossia per segnalare al Governo provvedimenti *ad hoc* o per sapere se questo li abbia già adottati o intenda farlo.

Le interrogazioni si distinguono in tre tipologie: a risposta orale in Assemblea, a risposta orale in Commissione, a risposta scritta. Per quest'ultima fattispecie la disciplina vigente nella prassi risulta essere molto meno stringente: infatti, il termine di venti giorni per la risposta da parte del Governo, *ex artt.* 134 r.C., e 153 r.S., non è quasi mai osservato, a causa della fase istruttoria svolta dall'Amministrazione competente destinataria della domanda che, spesso, richiede necessariamente tempistiche più lunghe¹⁷.

L'interrogazione a risposta scritta, pur garantendo un rapporto diretto tra l'interrogante e il Ministro destinatario, resta comunque un vero e proprio atto parlamentare¹⁸, ragion per cui la risposta elaborata dall'Amministrazione competente

¹⁵ Cfr. MORICHETTI FRANCHI M., *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari n.3, Roma, Camera dei Deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1990, pp. 233 e ss.

¹⁶ Inoltre, in CARETTI P., MORISI M., *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano*, *op.cit.*, alla p. 157, è evidenziato che gli strumenti di sindacato ispettivo, "rivisti e corretti negli anni in modo da adattarli alla dinamica realtà parlamentare, sono stati utilizzati, di legislatura in legislatura, in modo sempre maggiore e, seppure il loro carattere episodico e puntuale li ponga in secondo piano rispetto all'ispezione organica e continua che avviene nelle commissioni, è innegabile ancora oggi la loro vitalità politica e comunque il rilievo che assumono nella cassetta degli attrezzi del singolo parlamentare".

¹⁷ Il maggiore impiego, da parte dei parlamentari, di interrogazioni a risposta scritta rispetto a quelle orali in Aula e in Commissione è dovuto proprio alla "estrema agibilità dello strumento". Sul punto si sofferma DELLA GUARDIA A., *Interrogazioni: strumenti ispettivi o conoscitivi?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*,- 7 n. 26, 1974, pp. 74 e ss., che mette in luce come le interrogazioni scritte, giacché trattate interamente al di fuori dell'Assemblea, soprattutto nella fase della risposta, si sottraggono al condizionamento dei lavori parlamentari, rigidamente (o quasi) scanditi dai regolamenti di ciascuna delle due camere.

¹⁸ Le interrogazioni parlamentari sono sottoposte a specifici parametri di ammissibilità. In particolare, il 3 agosto 2016 la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati ha adottato un parere, entrato in vigore il 1° ottobre successivo, al fine di ribadire ed integrare le norme sugli atti di sindacato

viene comunicata alla Presidenza, oltre ad esserne disposti l'annuncio e la pubblicazione¹⁹.

Analizzare più approfonditamente quali siano il ruolo e la finalità politica delle interrogazioni a risposta scritta necessita di alcune considerazioni preliminari²⁰. Occorre, anzitutto, evidenziare due elementi: il primo concerne il carattere polivalente e multifunzionale di tali strumenti e, di conseguenza, l'impossibilità di inquadrarli in un alveo concettuale univoco ed omogeneo²¹. Il secondo elemento riguarda il policentrismo del Parlamento che, pur nell'unitarietà dell'istituzione, si articola in un'ampia pluralità di soggetti: singoli parlamentari, maggioranza, opposizione/i, "minoranze interne", gruppi e commissioni. Ciò premesso, e tenendo presente quanto evidenziato in precedenza circa la nozione di "responsabilità del Governo", si possono in via di prima approssimazione individuare due finalità principali dello strumento "interrogazione".

In primo luogo, esso può essere funzionale alla verifica dell'uniformità dell'azione dell'Esecutivo alla volontà del Parlamento, sia questa già consolidata o si manifesti invece volta a volta sui problemi che lo stesso segnala²². La seconda finalità, invece, come è stato autorevolmente evidenziato da Amato, trascura l'atto della verifica della rispondenza fra l'attività dell'Esecutivo e la volontà del Legislativo, e contempla l'esercizio di critica del Governo, per mettere a nudo le manchevolezze del suo indirizzo e per prospettare, dunque, le premesse della sua rimozione²³. In questa ottica, dunque, è

ispettivo contenute nella circolare del Presidente della Camera del 1996, che già individua l'inammissibilità rispetto alla forma, alle caratteristiche del quesito, alla tutela dei singoli e delle istituzioni e alla struttura dell'atto. Il parere della Giunta aggiunge a tali parametri quello della lunghezza, per cui le interrogazioni a risposta scritta non possono essere formulate in più di 600 parole. Qualora il numero delle parole venga superato in misura non maggiore del 25% (750 parole), la pubblicazione dell'atto è sospesa sino al termine della procedura di verifica della sua ammissibilità. Al fine, poi, di verificare il rispetto dei limiti di lunghezza, tutti gli atti devono essere presentati in formato digitale. Cfr. BARGIACCHI S., *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità. (Osservazioni al parere della Giunta per il Regolamento del 3 agosto 2016)*, su www.amministrazioneincammino.it, 31 gennaio 2017, pp. 1 e ss.. Il Regolamento della Camera, ex art. 139-bis, stabilisce che sia il Presidente a valutare l'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo, "con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza ed alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni" (Cfr. Art. 139-bis r.C.). Al Senato, invece, la disciplina dell'inammissibilità è quella generale ex art. 97 r.S..

¹⁹ Inoltre, come viene evidenziato in MORETTI R., *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS VD., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, II ed., Giuffrè, Milano, 2011, alla p. 339, "rimangono in ogni caso largamente inapplicate le disposizioni regolamentari che fanno obbligo alla presidenza, allorché la risposta non pervenga entro venti giorni dall'annuncio, di iscrivere l'interrogazione all'ordine del giorno dell'Assemblea o della commissione competente per il suo svolgimento orale [...] Al deputato o senatore interrogante, che a distanza di tempo mantenga un interesse alla risposta, rimane pur sempre facoltà di sollecitare un intervento della presidenza sul ministro destinatario".

²⁰ In realtà, il ragionamento a seguire può valere anche per le altre tipologie di interrogazioni, nonché per le interpellanze parlamentari.

²¹ In questi termini MANZELLA A., *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. del dir.*, Vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, p. 415; CARETTI P., MORISI M., *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano*, op.cit., p. 161.

²² Si tratterebbe, in questo caso, di interrogazioni che mirano ad ottenere informazioni di carattere oggettivo e perciò non formulate con l'intento di mettere in gioco la stabilità del Governo. Cfr. AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, op.cit., pp. 3 e ss., e p. 17. Nello stesso senso, BUCCISANO I., *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, op.cit., p. 22.

²³ Cfr. AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, op.cit., p.5. Sulla duplice dimensione del controllo si concentra anche GRIGLIO E., *I poteri di controllo del parlamento italiano alla prova del*

evidente come la responsabilità politica non coincida del tutto con il rapporto fiduciario che si instaura tra Governo e Parlamento, e ciò perché, se i protagonisti della fiducia sono il Governo, da un lato, e la maggioranza parlamentare dall'altro, i soggetti del sindacato ispettivo sono, invece, tutti i deputati e senatori, a prescindere dal sostegno che questi decidono di garantire all'esecutivo²⁴.

È opportuno, infine, evidenziare un'ulteriore dimensione dell'attivazione delle procedure di controllo. Nello schema del controllo parlamentare sta, infatti, acquisendo un crescente rilievo la dimensione della "responsabilità diffusa" rispetto a quella "istituzionale", venendo spesso il controllo esercitato con lo scopo primario di acquisire e rendere pubbliche informazioni, "con l'intento di far valere la responsabilità del Governo direttamente innanzi agli elettori", anche avvalendosi delle potenzialità dei nuovi strumenti di comunicazione digitale²⁵.

3. Il ruolo degli uffici governativi: l'attività della Presidenza del Consiglio e delle Amministrazioni di settore

Oltre all'inquadramento dell'istituto delle interrogazioni nella disciplina regolamentare e nella prassi, è opportuno tracciare una breve analisi delle strutture amministrative che operano nell'area funzionale del sindacato ispettivo, in particolare il Ministro e il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, che assumono un ruolo più che rilevante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e gli uffici legislativi dei singoli Dicasteri.

La figura del Ministro per i rapporti con il Parlamento fa la sua prima comparsa nel 1951, contestualmente all'insediamento del settimo governo De Gasperi, quando all'onorevole Piccioni, già vice Presidente del Consiglio, viene assegnato il compito di gestire e coordinare i rapporti con le Camere. Dopo un breve incarico affidato al sottosegretario Carlo Russo durante il I Governo Fanfani, nel febbraio 1954 viene ufficialmente istituito il Ministro senza portafogli per i rapporti con il Parlamento, ruolo assegnato all'onorevole De Caro, il quale sarà poi riconfermato nel successivo I Governo Segni dal 1955 al 1957²⁶.

bicameralismo paritario, op. cit., p. 205, che individua la formula "controllo-direzione", "preordinata a verificare l'adempimento, da parte del Governo, dell'obbligo di conformare il proprio operato agli indirizzi politici [...] definiti dal Parlamento" e il cui esercizio vede il "protagonismo delle forze parlamentari di maggioranza", e la formula del "controllo-verifica", con cui l'opposizione valuta i risultati conseguiti dal Governo "rispetto al vincolo dell'opportunità politica".

²⁴ La dottrina parlamentare sul punto non sembra convergere in maniera unanime. Per LUCIANI M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, gennaio 2016, p.2, "l'assenza del rapporto fiduciario" determina "automaticamente la cancellazione della funzione di controllo", mentre per CARETTI P., MORISI M., *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano*, op. cit., p. 221, "i poteri ispettivi del legislativo nei confronti dell'esecutivo" sono "più ampi laddove non esiste tra i due il rapporto fiduciario".

²⁵ Cfr. GRIGLIO E., *I poteri di controllo del parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, op. cit., pp. 206-207, con ampi riferimenti anche al quadro comparato.

²⁶ Per un approfondito *excursus* storico sulla figura del ministro per i rapporti con il Parlamento, cfr. SAVINI G., *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Collana di studi sull'amministrazione pubblica, n.11, Cedam, Padova, 2014, pp. 80 e ss.; SAVINI G., DONDI S., *Il Ministro per i rapporti con il Parlamento: spunti ricostruttivi e proposte di evoluzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2014, pp. 333-348; CIAURRO L., FROSINI T.E., *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2000, pp. 987 e ss.

Al Ministro per i rapporti con il Parlamento compete, oggi, una importante funzione di gestione delle relazioni che vedono protagonisti il Governo e le varie componenti che operano in Parlamento, in quanto supervisiona e monitora il corretto coordinamento dei lavori tra la Presidenza del Consiglio e le Amministrazioni di settore. Tali poteri, tra l'altro, con il susseguirsi delle legislature, sono diventati sempre più intensi ed articolati, trasformando, così, questa figura "in una sorta di interlocutore privilegiato delle Camere con particolare riferimento ai compiti di garante della spedita attuazione delle priorità governative, a quelli connessi al sindacato ispettivo ed alle funzioni di «Ministro della Presidenza»»²⁷.

Il Dipartimento, invece, è formalmente stato istituito nel 1982, con un ordine di servizio del Presidente del Consiglio Spadolini - che ne rappresenta il riconoscimento normativo - per poi assumere la conformazione strutturale simile a quella attuale nel 1985, con decreto n. 113, a firma del Presidente del Consiglio Craxi²⁸.

Ad oggi, l'organizzazione interna del Dipartimento²⁹ prevede:

a) l'Ufficio I - Attività legislativa e impegni del Governo nella programmazione dei lavori parlamentari - che si articola in Servizio I (attività legislativa nella sede governativa e programmazione dei lavori parlamentari) e Servizio II (procedimenti legislativi nelle sedi parlamentari);

b) l'Ufficio II - Attività parlamentari di sindacato ispettivo, indirizzo e controllo - che si articola in Servizio I (sindacato ispettivo parlamentare) e Servizio II (attività di indirizzo e controllo).

Circa l'oggetto di nostro interesse, rileva il ruolo svolto dall'Ufficio II, e in particolare dal Servizio I, che provvede a dare impulso e a coordinare l'istruttoria, dunque a esaminare il contenuto della domanda nell'atto di sindacato ispettivo al fine di individuare il Ministro competente, *ratione materiae*, a fornire una risposta in merito alla questione prospettata dal parlamentare³⁰. Predisporre, poi, il documento finale per la delega alla risposta in capo al Ministro competente, che sarà, poi, firmato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Il Servizio I, inoltre, è chiamato a risolvere eventuali conflitti di competenza che potrebbero sorgere tra i Ministeri o tra i Dipartimenti e le varie strutture della Presidenza del Consiglio circa la fase istruttoria³¹, ed anche a sollecitare i vari ministeri che risultino

²⁷ Cfr. AIMI S., *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari n.6, Roma, Camera dei Deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1998, pp. 3.

²⁸ *Ivi*, pp. 5-6.

²⁹ Tale organizzazione è disciplinata attraverso il decreto dell'allora Ministra per le Riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi del 15 maggio 2015 ed entrato in vigore dal 1° luglio 2017, e modificato, poi, con decreto del 2 agosto 2017 della Ministra per i rapporti con il Parlamento Anna Finocchiaro, in vigore dal 9 ottobre 2017.

³⁰ «Nel caso in cui un'interrogazione, pur attenendo a problematiche di politica generale del Governo, sia finalizzata ad ottenere una risposta scritta, è lo stesso Dipartimento che provvede a predisporre il testo della risposta, dopo aver acquisito elementi utili di conoscenza e di aggiornamento presso le amministrazioni competenti. Il testo, così redatto, è sottoposto alla firma del sottosegretario alla Presidenza o dello stesso Presidente del Consiglio». Cfr. AIMI S., *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, *op. cit.*, p. 16.

³¹ Si verifica con non poca frequenza, infatti, che il Ministro destinatario di un atto ritenga che la materia trattata esuli dalle sue attribuzioni e chieda, quindi, il c.d. «cambio di delega». Il Dipartimento, preso atto della richiesta e delle relative ragioni, provvede, con uno specifico atto del Ministro, ad individuare un altro Ministro competente a cui assegnare la formulazione della risposta.

inadempienti affinché questi forniscano risposte maggiormente sollecite agli atti di sindacato ispettivo³².

In generale, i compiti svolti dagli uffici governativi nell'ambito del sindacato ispettivo risultano, senza dubbio, "variegati e complessi", e per questo motivo richiedono figure politicamente autorevoli e duttili, nonché strutture efficienti nel gestire sia l'attività ordinaria che quella più delicata, che sommino, quindi, "competenze tecniche e sensibilità politica"³³.

Per quanto concerne il versante ministeriale, rilevano gli uffici legislativi³⁴, quelli maggiormente e più direttamente coinvolti nell'elaborazione delle *policies* governative³⁵, che oltre a plasmare l'attività giuridica di competenza dell'esecutivo, hanno annoverate tra le proprie funzioni anche quelle inerenti agli atti di sindacato ispettivo³⁶.

In particolare, tenendo anche in considerazione i succitati compiti del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, provvedono ad acquisire le interrogazioni formulate da deputati e senatori; ad inquadrare l'oggetto dell'atto di sindacato ispettivo al fine di verificarne la competenza a rispondere da parte dell'Amministrazione, e, in caso contrario proporre il "cambio delega"; a richiedere ed acquisire gli elementi istruttori dagli uffici interni e dalle altre Amministrazioni interessate, ovvero inviare gli elementi utili per la risposta delegata ad altro Ministero; a redigere la risposta per il Ministro o per i Sottosegretari, ed inviarla al Parlamento nelle forme necessarie.

4. La "riforma Franceschini" e la riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Nato per partenogenesi dalla Direzione generale per le antichità e le belle arti del Ministero della pubblica istruzione, istituita nel 1875, il Ministero per i beni culturali e

³² L'Ufficio II, Servizio I, provvede anche a programmare e gestire le sedute di sindacato ispettivo, in particolare quelle relative alle interpellanze urgenti e alle interrogazioni a risposta immediata, oltre a compilare statistiche sullo svolgimento parlamentare degli atti di competenza.

³³ Cfr. SAVINI G., *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, op. cit., p. 90.

³⁴ Gli uffici legislativi rientrano tra i c.d. "uffici di diretta collaborazione". Questi sono stati costituiti formalmente nel primo dopoguerra, con il regio decreto-legge 10 luglio 1924, n. 1100, che, appunto, favorì lo sviluppo dei gabinetti dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato, "prevedendo le dotazioni di personale, i criteri di scelta degli stessi, nonché le funzioni di collaborazione da prestare al Ministro e al Sottosegretario, con l'espressa previsione di divieto di intralcio alla normale azione degli uffici amministrativi e di sostituzione agli stessi". Cfr. CAMPO M., *Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro*, in *Federalismi.it*, n. 20/2010, p.2. L'autore ripercorre, in maniera concisa ma esaustiva, tutte le riforme che hanno riguardato il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

³⁵ Cfr. SAVINI G., *L'attività legislativa tra Parlamento e Governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, op.cit., pp. 71-72. Dello stesso autore vd. *Il nuovo ruolo degli Uffici legislativi: note preliminari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005, pp. 945 e ss. Sul ruolo fondamentale degli uffici di diretta collaborazione si rimanda anche a MATTARELLA B.G., *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 45-61.

³⁶ Per un interessante approfondimento sulle funzioni degli uffici legislativi e il loro rapporto con il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, vd. BONETTI P., *Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del governo: problemi e prospettive*, su *Astrid online*, spec. pp. 25 e ss.

per l'ambiente³⁷ vide la luce, esattamente cento anni dopo³⁸, per ferma volontà di Giovanni Spadolini, che lo immaginò come un "Dicastero atipico, avulso dai bizantinismi della peggiore burocrazia, un punto di riferimento istituzionale per il mondo artistico e culturale italiano"³⁹.

Non a caso, la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio già dall'art. 9 della Carta costituzionale è stata inserita tra i compiti fondamentali a cui la Repubblica, e quindi tutti i soggetti pubblici e privati che ne fanno parte, devono assolvere per la promozione dello sviluppo non solo della persona, ma anche e soprattutto della società⁴⁰.

Con il tempo, l'ampliamento e l'evoluzione delle istanze del settore hanno fatto emergere la necessità di una riforma delle competenze e della struttura ministeriali. Per questo motivo, si sono susseguiti numerosi sforzi normativi finalizzati a mutare, in maniera più o meno incisiva, l'organizzazione del Ministero⁴¹, influenzando di conseguenza sull'intera macchina amministrativa, allo scopo di continuare a rendere il patrimonio dei beni e delle attività culturali il settore in cui l'Italia è all'avanguardia a livello mondiale⁴².

Rileva, ai fini di questa trattazione, l'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, il DPCM 29 agosto 2014, n. 171 (in vigore dall'11 dicembre 2014)⁴³, e i successivi decreti ministeriali 23 gennaio 2016, nn. 43 e 44, e

³⁷ Successivamente fu denominato Ministero per i beni culturali e ambientali (vd. CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 23). L'espressione "Ministero per i beni..." è stata preferita a "dei beni...", come ha specificato lo stesso Giovanni Spadolini in *Una politica per i beni culturali*, Colombo, Roma, 1975 alla p. 34, proprio per esaltare la vocazione del nuovo Dicastero di sostenere e valorizzare il patrimonio culturale.

³⁸ Il Ministero è stato istituito con il d.l. 657/1974, convertito in l. n. 5/1975.

³⁹ Cfr. SQUITIERI R., *La riforma del Ministero per i beni e le attività culturali*, Notiziario 74/76, Centro Studi e Ricerche del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, p.9. Continua l'autore "...e così in esso confluirono le migliori menti umanistiche del nostro tempo e, grazie a loro, ancora oggi il settore dei beni culturali è tra i pochi che non pecca di quell'autoreferenzialità che Massimo Severo Giannini indicava come una delle peggiori caratteristiche dell'apparato amministrativo dello Stato".

⁴⁰ PASTORIG., *La riforma dell'amministrazione centrale del Mibact tra continuità e discontinuità*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015, p. 1.

⁴¹ Per una ricostruzione analitica di tutti i processi di riorganizzazione del Ministero che si sono susseguiti dal 1974-75, anno della sua creazione, fino alla riforma Franceschini del 2014, vd. CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, op. cit., passim.; CAMMELLI M., *I tre tempi del Ministero dei beni culturali*, in *Rivista Aedon*, n. 3/2016; SQUITIERI R., *La riforma del Ministero per i beni e le attività culturali*, op. cit., pp. 9-11. Si rimanda anche al sito internet del MiBACT www.beniculturali.it, sezione "Ministero", dove, a proposito di evoluzioni organizzative, si evidenzia che il 21 ottobre 2013, per volontà del governo Letta, l'Ufficio per le Politiche del Turismo e le relative competenze sono state trasferite, ex art. 1, commi 2 e 3, l. 71/2013, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, che ha, quindi, assunto tale denominazione.

⁴² «L'Italia è una superpotenza culturale e il Ministero della Cultura è il più grande dicastero economico del Paese. È un grande onore per me poterlo guidare». Così il Ministro Franceschini dichiarava il 22 febbraio 2014, il giorno del giuramento del Governo Renzi al Quirinale.

⁴³ Il DPCM 171/2014 rientra nel più ampio processo di riorganizzazione avviato con il d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106). Nel complesso, tale riordino va inquadrato nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione avviata con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), che "presenta ricadute anche sull'amministrazione del patrimonio culturale". Cfr. CARMOSINO C., *Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2016, p. 1.

adottato in attuazione dell'art.1, comma 327, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)⁴⁴.

La riforma avviata nel 2014 ha inteso, anzitutto, ampliare le funzioni amministrative in capo al Segretario generale del MiBACT che, oltre a svolgere funzioni di coordinamento tra i vari uffici, nonché di vigilanza ed indirizzo, può, in casi di inottemperanza, sostituirsi ai responsabili degli uffici dirigenziali generali centrali e periferici. Di tali uffici, tra l'altro, è stata significativamente ridisegnata la struttura, soprattutto nell'ottica di un ripensamento circa la presenza del Ministero sul territorio.

Un primo passo è stato compiuto per rafforzare il ruolo strategico delle Soprintendenze attraverso l'abolizione delle Direzioni regionali, permettendo alle prime di avere nuovamente un rapporto diretto con le strutture centrali. Alle Direzioni regionali sono subentrati i Segretariati regionali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, uffici di livello dirigenziale non generale come le soprintendenze, a cui spetta il coordinamento dell'attività delle strutture periferiche del Ministero, in osservanza alle linee di indirizzo che le Direzioni Generali centrali esprimono nei rispettivi ambiti di competenza, e il compito di curare i rapporti del MiBACT con le Regioni, gli enti locali e le altre istituzioni⁴⁵.

Ancora, la riorganizzazione di una parte dell'amministrazione periferica ha previsto un'operazione di accorpamento e fusione delle Soprintendenze Archeologia e delle Soprintendenze Belle arti e paesaggio. Ad oggi, infatti, le Soprintendenze c.d. miste Archeologia, belle arti e paesaggio (SABAP) - uffici di livello dirigenziale non generale - sono 40 su tutto il territorio nazionale, compresi il Soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016, la Soprintendenza speciale di Roma, e quella per la città dell'Aquila e i comuni del cratere, istituita fino al 31 dicembre 2019. Oltre alle SABAP, sono anche operative le Soprintendenze archivistiche.

La *ratio* della creazione di organismi radicati sul territorio e multidisciplinari, prima totalmente scoordinati, è stato quello di assicurare una tutela unitaria del patrimonio culturale, in grado di garantire una necessaria semplificazione burocratica capace di fornire rapidamente risposte, pareri, autorizzazioni⁴⁶.

Alla creazione delle SABAP è conseguito, ancora con il DM 44/2016, un intervento su due uffici centrali di livello generale, la Direzione generale Archeologia e quella Belle arti e paesaggio, che sono state fuse in un'unica Direzione generale ABAP. La riforma ha, altresì, istituito le due nuove Direzioni generali Musei⁴⁷ e Educazione e

⁴⁴ "Alla base della riorganizzazione [...] vi è un preciso progetto culturale, quello di recuperare la missione di educazione e di ricerca che dovrebbe competere all'amministrazione dei beni culturali in Italia". Cfr. CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, op. cit., p. 174.

⁴⁵ SCIULLO G., *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Rivista Aedon*, n. 1/2015 p. 1. I nuovi segretari regionali, possono, tra l'altro, convocare e presiedere la Commissione regionale del patrimonio culturale a cui spettano i compiti di dichiarazione e verifica di interesse culturale, e di riesame dei nulla osta o dei pareri rilasciati dai soprintendenti.

⁴⁶ Sul punto si rimanda a quanto scritto dall'attuale Presidente del Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici, VOLPE G., *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Electa, Milano, 2015. Dello stesso autore vd. *Un patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggi e cittadini*, UTET-De Agostini, Novara, 2016.

⁴⁷ La neo costituita Direzione generale Musei è dotata di articolazioni periferiche su tutto il territorio nazionale, ossia i poli museali regionali. La creazione di questo nuovo sistema museale nazionale, oltretutto il riconoscimento dell'autonomia agli istituti rappresentano due tasselli fondamentali della riforma Franceschini, poiché hanno permesso di alleviare i soprintendenti dalla gestione dei musei e di dedicarsi all'attività che rappresenta "il sostrato culturale di tutta la riforma: la ripresa di un'attività

ricerca, che vanno a sommarsi ad altre 8 Direzioni generali, ciascuna competente in uno specifico settore: Arte e architettura contemporanea e periferie urbane, Spettacolo, Cinema, Turismo, Archivi, Biblioteche e istituti culturali, Organizzazione, Bilancio⁴⁸.

5. Le interrogazioni a risposta scritta del MiBACT nella XVII Legislatura: dati e tendenze nei principali settori di competenza

In precedenza, è stato messo in luce il ruolo fondamentale svolto dagli uffici legislativi dei Dicasteri in tutte le fasi caratterizzanti l'*iter* delle interrogazioni a risposta scritta.

Al MiBACT⁴⁹, l'Ufficio legislativo, al fine di procedere alla stesura della risposta, dopo aver analizzato l'oggetto dell'interrogazione, invia una richiesta di elementi istruttori ad una o più Direzioni generali competenti, a seconda se le domande poste dall'interrogante riguardino o meno questioni trasversali.

Ad oggi, in realtà, si è sviluppata la prassi per cui il Ministro si avvale anche della collaborazione di un Consigliere per i rapporti con il Parlamento che supervisiona lo stato dei lavori parlamentari. È questa figura che provvede a valutare il contenuto delle interrogazioni per poi individuare la Direzione generale a cui richiedere i dati necessari o, eventualmente, quando i temi sono particolarmente delicati, decidere di coinvolgere nell'istruttoria anche il Segretariato generale.

Il Segretariato generale (da ora SG), infatti, operando alle dirette dipendenze del Ministro, provvede al coordinamento e all'unitarietà dell'azione dell'intero apparato amministrativo. Ha, inoltre, competenze specifiche in materia di sicurezza del patrimonio culturale, soprattutto quando si rendono indispensabili interventi conseguenti a emergenze di carattere nazionale e internazionale, come i fenomeni sismici. Coordina, altresì, le attività di rilevanza europea e internazionale, nonché i rapporti con l'UNESCO.

Per quel che concerne le principali materie trattate nelle interrogazioni si evidenzia che il Ministero, strutturato in undici Direzioni generali, da ora DG⁵⁰, ha competenze in tutti i settori del patrimonio culturale italiano, anche a livello internazionale, e dunque dell'arte e dell'architettura, dei beni storici, del cinema e dello spettacolo dal vivo, nonché degli istituti bibliotecari, del diritto d'autore, degli archivi statali ed in materia di turismo.

Inoltrata la richiesta di elementi, le DG (o il SG) procedono con la fase istruttoria, che può essere svolta direttamente dal Servizio dell'organo centrale competente o dagli

di studio, di formazione e di ricerca da parte del Ministero, in collaborazione con la scuola e l'università". (Cfr. CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, op. cit., p. 187).

⁴⁸ Cfr. art. 12 del DPCM 171/2014, e ss.mm. La riforma ha anche aggiornato, definito e arricchito le funzioni di tutte le DG già esistenti.

⁴⁹ Il *modus operandi* è molto simile anche nelle altre Amministrazioni

⁵⁰ Articolate in uno o più Servizi, a seconda della complessità e dell'ampiezza dello spettro delle funzioni ad esse attribuite, le undici DG del MiBACT sono: la DG Archeologia, belle arti e paesaggio, la DG Educazione e ricerca, la DG Arte e architettura contemporanea e periferie urbane, la DG Spettacolo, la DG Cinema, la DG Turismo, la DG Musei, la DG Archivi, la DG Biblioteche ed istituti culturali, la DG Organizzazione e, infine, la DG Bilancio. Sia che esercitino le loro funzioni a livello generale, sia che provvedano alla raccolta di dati per le interrogazioni parlamentari, queste DG non tendono mai ad operare a compartimenti stagni: solo se interconnesse l'una con l'altra, nonché con il Segretariato generale, possono meglio raggiungere gli obiettivi su cui si fonda l'intero Ministero.

enti (istituti centrali, etc) specificamente interessati dalla questione trattata ovvero, ancora, dagli organi periferici che le stesse DG coinvolgono, in particolare le Soprintendenze ABAP, quelle archivistiche e bibliografiche, i poli museali e gli archivi di Stato.

La DG, reperiti i dati richiesti, li inoltra ai funzionari dell'Ufficio legislativo che, di solito, li integrano con altre informazioni fornite dai consulenti e dai consiglieri del Ministro o da altre Amministrazioni⁵¹ e, quando necessario, con le dichiarazioni e posizioni espresse dallo stesso Ministro⁵².

Ultimata la stesura della risposta, questa, nella prassi rilevata negli ultimi anni, viene sottoposta al Consigliere per i rapporti con il Parlamento che, con altri componenti del Gabinetto e dell'Ufficio legislativo, svolge una valutazione tecnico-politica vagliandone la qualità e l'effettiva coerenza con le domande poste dall'interrogante. Il testo della risposta, infine, arriva sulla scrivania del Ministro che sceglie se questa completerà l'*iter* e sarà assegnata alla firma di un Sottosegretario o se, invece, necessita di ulteriori approfondimenti e riflessioni.

Sul versante quantitativo, non v'è dubbio che il numero delle risposte a firma MiBACT ha risentito delle difficoltà di implementazione della riforma Franceschini. Anche se parziale, però, la fase di rodaggio e le problematiche applicative parrebbero essere in fase di superamento. Per tale ragione, i dati di seguito riportati possono essere suscettibili di incremento nelle prossime legislature.

Non deve, inoltre, essere trascurata la possibilità di un "effetto cumulo", giacché molte interrogazioni, proprio per la delicatezza dei temi che affrontano, richiedono tempistiche più lunghe sia per la fase istruttoria svolta dalle DG che per la successiva stesura e valutazione tecnica della risposta da fornire al parlamentare. Si rileva, inoltre, l'incremento di atti presentati dai parlamentari su questioni particolarmente delicate emerse nell'ultima fase della legislatura, come in primo luogo il recupero del patrimonio culturale danneggiato in seguito al sisma che ha colpito il centro Italia nella seconda metà del 2016.

Per quel che concerne le variabili esogene, l'*iter* dell'attività di sindacato ispettivo ha subito in alcuni casi dei rallentamenti, in altri veri e propri arresti, a causa dei tempi di risposta delle altre Amministrazioni, talvolta troppo lunghi, o addirittura dal silenzio di quest'ultime, nonostante i ripetuti solleciti. Pertanto, nell'esperienza analizzata nell'ultima fase della XVII legislatura, è emersa una forte criticità in merito alla concertazione con i Ministeri interrogati che avrebbero dovuto fornire gli elementi tecnici di loro competenza necessari per la stesura di una risposta esaustiva e in linea con i quesiti posti dai parlamentari.

Alla Camera dei deputati nell'anno 2013 le risposte scritte concluse dal Ministero in qualità di primo o unico delegato a rispondere sono state 26, nel 2014 (l'anno della riforma Franceschini) sono state 30, nel 2015, invece, 99, nel 2016 sono state 94, e nel 2017 fino alla fine della XVII Legislatura nel marzo 2018, 78 volte. Il totale, dunque,

⁵¹ Funzionale ad un adeguato svolgimento dell'attività di sindacato ispettivo è l'interlocuzione tra i vari Ministeri. Il MiBACT, soprattutto per le interrogazioni in esame, tenta, ove possibile, di coinvolgere nella stesura della risposta tutte le Amministrazioni destinatarie dell'atto. Il fine è quello di fornire all'interrogante, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, il maggior numero di informazioni richieste.

⁵² Se, per qualsivoglia ragione, i funzionari dell'ufficio legislativo non ritengono soddisfacenti le informazioni pervenute, o le ritengono risalenti, procedono con una richiesta di aggiornamenti ed integrazioni. Interviene, invece, un'azione di sollecito quando, intercorso un lasso di tempo abbastanza ampio, l'ufficio legislativo non riceve riscontri dall'organo centrale o dall'Amministrazione aditi.

ammonta a 327 risposte, che diventano 405 se si contemplan anche quelle che il MiBACT ha fornito direttamente ad altri Ministeri delegati a rispondere e che, quindi, hanno richiesto elementi istruttori ai beni culturali.

Al Senato, invece, nel 2013, il MiBACT ha risposto 8 volte, nel 2014 31 volte, nel 2015 41 volte, nel 2016 34 volte, e nel 2017 fino alla fine della XVII Legislatura nel marzo 2018, 28 volte. Il totale, in questo caso, ammonta a 142 risposte, 157 se nel computo rientrano quelle inviate ad altre Amministrazioni.

Se si considera il numero totale di interrogazioni aventi come primo destinatario il MiBACT, ossia 1104, la percentuale di risposta in media si è attestata intorno al 42%.

Il gruppo parlamentare che nella XVII Legislatura ha presentato al MiBACT il maggior numero di interrogazioni parlamentari a risposta scritta è stato il Movimento 5 Stelle (circa il 45% sul totale), seguito, in ordine, dal Partito Democratico (28%), da Sinistra Italiana (12%), da Forza Italia (7,5%), dalla Lega (4,5%) e da Fratelli d'Italia (3%).

Le tematiche di maggiore rilievo che sono state affrontate hanno riguardato principalmente: gli interventi di manutenzione, protezione e restauro dei beni culturali, anche di interesse religioso, presenti nei comuni del centro Italia interessati dagli eventi sismici del 2016; le procedure e le tempistiche del concorso bandito dal MiBACT, ex art. 1, comma 328, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), finalizzato a cinquecento nuove assunzioni (poi raddoppiate) a tempo indeterminato tra antropologi, archeologi, architetti, archivisti, bibliotecari e demotnoantropologi, esperti di promozione e comunicazione, restauratori e storici dell'arte; le criticità del c.d. "Bonus cultura", misura introdotta dalla legge di stabilità per il 2016 (art.1, comma 979, l. 208/2015) e confermata ed ampliata dalla legge di stabilità per il 2017 (art.1, comma 626, l. 232/2016), che ha consentito l'assegnazione ai neo-diciottenni di una carta elettronica del valore di 500 euro attraverso l'applicazione web 18app al fine di garantire la promozione dello sviluppo della cultura e la conoscenza del patrimonio culturale; le varie questioni connesse con la stessa "riforma Franceschini" (nelle sue diverse "tappe"), con particolare riferimento all'articolazione ed alle competenze dei nuovi musei autonomi e delle "soprintendenze miste"; le modalità di assegnazione delle risorse del Fondo Unico per lo Spettacolo; gli obiettivi e le procedure di concretizzazione del piano Grandi progetti culturali, che ha permesso di stanziare 135 milioni di euro per restauro e valorizzazione di musei, aree archeologiche e archivi di Stato; le misure del "Tax credit", relativo all'attribuzione del credito d'imposta alle strutture ricettive turistico-alberghiere (di cui all'art. 10 del d.l. 83/2014).

A queste, vanno aggiunte un corposo numero di interrogazioni parlamentari contenenti segnalazioni di fatti e problemi particolari della vita dei collegi di provenienza dei parlamentari. Molti atti hanno interessato, ad esempio, la riqualificazione di piccole strutture o di strade danneggiate, la tutela di borghi, di antiche tradizioni culturali, di specifici enti teatrali ed anche di alberi "secolari". In diversi casi, ad assumere rilevanza, più che la risposta, è stata la volontà dell'interrogante di richiamare l'attenzione dell'amministrazione statale su un problema riferito ad uno specifico contesto territoriale ed attivare la "responsabilità diffusa" del Governo, in piena rispondenza a quanto riferito al par. 2 in merito alle finalità che gli atti di sindacato ispettivo vanno sempre più assumendo.

6. Riflessioni conclusive

L'analisi dei dati sopra riportati, se da un lato evidenzia che il processo di riforma del MiBACT è ancora nella fase di rodaggio, dall'altro conferma quanto generalmente viene osservato circa l'efficacia limitata che nel nostro ordinamento hanno gli strumenti del controllo parlamentare, in particolare - quasi una "Cenerentola" tra gli altri - le interrogazioni a risposta scritta

Per quanto concerne il versante strettamente ministeriale, le operazioni di riassegnazione di funzioni, strutture ed uffici messe in atto a partire dal 2014 dovrebbero permettere di meglio gestire i luoghi della cultura e di migliorarne la qualità della fruizione, oltre a migliorare il coordinamento tra tutti gli organi che compongono il Ministero, facilitando, in un'ottica di sussidiarietà sia orizzontale che verticale, la risoluzione dell'ingorgo burocratico venutosi a creare negli anni, soprattutto presso l'Ufficio legislativo.

Se poi si focalizza l'attenzione sul profilo prettamente parlamentare, nonostante il confronto tra Governo e Parlamento sia profondo (e proficuo) - si sono sopra ricordate alcune materie di competenza MiBACT per le quali si è registrato un elevato numero di domande e risposte - è ineludibile che il dato generale delle risposte e, spesso, la qualità di quelle rese continuino a non essere pienamente soddisfacenti.

Un altro dato di non poco rilievo riguarda i tempi di svolgimento. Il lungo *iter* delle risposte governative, infatti, in generale è caratterizzato da veri e propri problemi strutturali, per diversi motivi.

Il primo riguarda lo stesso Esecutivo che, talvolta, parrebbe non riservare la dovuta attenzione a questa tipologia di atti e dunque quasi mai ottempera ai termini, seppur ordinatori, previsti dai Regolamenti.

Stando alle statistiche elaborate dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato, aggiornate al 31 dicembre 2016, nella XVII Legislatura⁵³:

Tipo atto	Numero atti svolti	Durata media*	Durata minima*	Durata massima*
Interrogazione a risposta scritta	1.349	219,05	1	1.282

*I numeri sono espressi in giorni

In questa ottica, appare necessaria un'azione di rafforzamento delle strutture preposte a tale attività, principalmente gli uffici legislativi e di diretta collaborazione dei Ministri, spesso carenti in termini di organico. Andrebbero, inoltre, predisposte competenze in tale ambito soprattutto presso gli uffici operativi, sia centrali che periferici, anche attraverso un'attività di "sensibilizzazione" delle professionalità esistenti (spesso, naturalmente, oberate da una pluralità di attività lavorative).

L'altra complicazione attiene all'uso improprio che, sovente, i parlamentari fanno degli atti in parola. Gli strumenti ispettivi assumerebbero la fisionomia di comunicati stampa o di meri manifesti politici, di cui si predilige la quantità in luogo della qualità.

Una rapida ricerca nella banca dati del sindacato ispettivo (consultabile sul sito della Camera dei deputati) fa emergere un numero troppo elevato di interrogazioni "doppione", spesso con testi pressoché illeggibili. In questi casi, l'unica vera

⁵³ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *Una prima analisi statistica*, Documento di analisi n.6, luglio 2017, p. 30.

conseguenza è l'ingolfamento degli uffici legislativi e dei gabinetti dei ministeri che vengono, così, resi incapaci di gestire l'ampio flusso di lavoro.

Basti pensare che, se nel corso della XVII legislatura il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è stato delegato a rispondere a ben 1104 interrogazioni, il totale delle interrogazioni scritte rivolte al Governo è stato di più di 27 mila atti. Un numero enorme, che in parte spiegherebbe il basso tasso di risposta (come visto per il MiBACT di circa il 42%, superiore alla media governativa generale che nella XVII Legislatura si è attestata la 25,7%⁵⁴⁵⁵).

Ciò detto, non v'è dubbio che solo una sostanziale azione di revisione dei regolamenti di Camera e Senato possa favorire l'obiettivo di rinobilitare gli strumenti del sindacato ispettivo. Dovrebbe essere rafforzata e specificata la disciplina del vaglio di ammissibilità di tali atti, con riferimento, in primo luogo, alle competenze del Ministero interrogato. In secondo luogo, dovrebbero essere individuati strumenti che vincolino il Governo al rispetto delle tempistiche di risposta e che garantiscano un'articolazione dei lavori parlamentari maggiormente funzionale alle modalità e alle esigenze di svolgimento degli atti in parola.

È in questo sforzo "bilaterale" di Governo e Parlamento che si potrebbero realmente riqualificare e rilanciare gli strumenti di sindacato ispettivo, ponendo fine all'uso spesso improprio che stanno conoscendo. Ne trarrebbero vantaggio il confronto tra Camere ed Esecutivo, oltre che la trasparenza e la democraticità di tutto il nostro sistema istituzionale.

⁵⁴ I dati sono tratti dal Rapporto conclusivo dell'attività di Governo della XVII Legislatura – Ministro per i rapporti con il Parlamento, disponibile sul sito www.programmagoverno.gov.it.

⁵⁵ Interessante quanto riferisce GRIGLIO E., *I poteri di controllo del parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, op. cit., p. 214, in merito al sindacato ispettivo nel Regno Unito, prevedendo il *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords 2015* (Chapter 6.17) che il Governo inglese possa addirittura rifiutarsi di rispondere ad interrogazioni se il costo del lavoro istruttorio alla risposta è stimato in più di 850 sterline.