

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II  
N. 4

## PROPOSTA DI AGGIUNTA AL REGOLAMENTO

d'iniziativa del deputato LABRIOLA

Disposizioni per la verifica dello stato di attuazione  
delle leggi e degli atti aventi forza di legge

*Presentata il 22 giugno 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel ripresentare all'attenzione della Camera e, come si auspica vivamente, al suo consenso pieno, la *proposta di modifica del Regolamento* che contiene la istituzione di un osservatorio permanente sull'attuazione delle leggi ritengo utile riprodurre integralmente la relazione già presentata a nome della Giunta nella precedente Legislatura (20 novembre 1991) e l'identico testo nella formulazione finale, definita all'unanimità dalla Giunta stessa.

1. I mutamenti intervenuti nella posizione costituzionale e politica del Parlamento incidono sul suo ordinamento interno, nella disciplina organizzatoria e strumentale, nonché negli istituti che ne regolano gli atti con rilevanza esterna. Peraltro, la tempestività e l'adeguatezza di tali innovazioni costituiscono sintomi certi della vitalità di ogni sistema, e quindi

anche del sistema repubblicano italiano, nella necessaria sintesi tra spirito della continuità e attitudine all'adattamento.

Per questa ragione generale, le riforme dei regolamenti parlamentari possono essere elementi fondanti della qualità del regime di governo: e la riforma che presentiamo al giudizio ed alla deliberazione dei deputati, consistente nella istituzione dell'Osservatorio permanente sull'attuazione delle leggi, corrisponde pienamente e questa caratteristica, come si cercherà sinteticamente di illustrare nelle considerazioni che seguono.

2. Le manifestazioni di volontà dei pubblici poteri hanno un ruolo essenziale nella società in cui viviamo, ben lontana da quella cui ha rivolto la sua attenzione il Costituente del 1947: una società fluente, evoluta, economicamente potente, capace di agire nelle relazioni internazio-

nali da protagonista di prima grandezza, dotata di sofisticati insiemi di relazioni interpersonali e collettive.

Questa società offre un gran numero di opportunità, di beni e di servizi al cittadino, che gradatamente tendono a comunicarsi ad ogni individuo che con la società entri in relazione oltre il vincolo di appartenenza: ma essa presenta anche non pochi rischi di emarginazione, di soggezione, di privazione materiale dei diritti.

È perciò essenziale il compito di tutela e di riequilibrio che spetta ai pubblici poteri: se mai in una società politicamente organizzata è stato decisivo il sistema dei pubblici poteri, questo è il caso della nostra società, dello sviluppo e del progresso tecnologico, per non ridurla di fatto a campo di dominio della regola del più forte.

3. La manifestazione di volontà dei pubblici poteri è dunque fattore centrale del regime politico, ed il suo concreto prodursi ed agire concorre decisamente alla qualificazione democratica del sistema. Tra le manifestazioni di volontà dei pubblici poteri occupa un posto eminente, anche sotto il profilo che abbiamo richiamato, la legge.

Le vicende della legge nell'ordinamento repubblicano hanno formato oggetto di importanti riflessioni teoriche e politiche, che anche di recente nel nostro Parlamento, e specialmente nella Camera dei deputati che ha dedicato ad esse un attento esame critico nella indagine conoscitiva svoltasi nella scorsa legislatura, sono state accuratamente svolte.

Molte sono le opinioni al riguardo, spesso contrastanti e talvolta opposte; ma in tutte è presente la convinzione del profondo mutamento impresso storicamente alla legge, con aspetti formali di grande rilievo per i lineamenti effettivi della forma di governo, e dello stesso regime politico: l'espansione della legge oltre i campi tradizionalmente assegnati, i nuovi vincoli imposti al legislatore nella produzione di essa, e non solo per le espresse statuizioni costituzionali, il diverso rapporto con la natura rappresentativa del

titolare del potere legislativo a fronte della innovazione repubblicana del *referendum* abrogativo, sono solo tra i più importanti aspetti di questo mutamento generale dell'atto-legge in una democrazia moderna come quella della nostra Repubblica.

4. Conseguenza da quanto richiamato una verità lineare ed incontrovertibile, che qui interessa porre in evidenza per la giustificazione e la ragione della riforma regolamentare presentata: il rapporto tra il Parlamento e la legge non può non risentire grandemente della evoluzione impressa storicamente alla funzione sociale e politica dell'atto-legge.

Il Parlamento non può considerare esaurita la sua funzione, e dissolta la legittimazione politica ad intervenire riguardo alla legge, nel momento in cui la legge è da esso definitivamente approvata. Il Parlamento deve avvertire naturalmente come suo compito costituzionale e politico, il verificare l'attuazione della legge nel momento in cui si immette nella realtà sociale, ed è affidata, quanto ad effettiva esplicazione dei suoi precetti, agli operatori istituzionali e sociali, che sono chiamati ad attuarla.

Se infatti la legge è manifestazione di volontà dei pubblici poteri (nella fattispecie: pubblici poteri rappresentativi, direttamente investiti dell'esercizio della sovranità popolare), rivolta a tutelare e riequilibrare i rapporti intersoggettivi e collettivi di una comunità come quella che è caratterizzata nei termini ricordati, è da attendersi che gli operatori destinati ad attuarla non siano mai neutrali rispetto ad essa, ma cerchino di ricomporre la mediazione politica realizzata nelle Camere parlamentari, secondo i propri interessi, se forze sociali, o le proprie vedute, se operatori istituzionali.

5. E quindi è da attendersi che il dominio politico della legge, stabilito nel momento della sua approvazione, corra rischi di retrocedere di fronte all'opposto dominio della regola della forza nel momento dell'attuazione della legge. Del re-

sto, la crescente imputazione critica di potere politico all'amministrazione, da un lato, e la cosiddetta funzione creatrice della giurisprudenza, dall'altro, che altro sono se non esempi ben noti di questi rischi?

Il Parlamento si è reso conto di tutto ciò, tanto che ha dato un notevole impulso alle forme nuove delle attività conoscitive e di controllo politico introdotte nelle riforme del 1971. Ma evidentemente bisogna procedere oltre, superando gli angusti limiti che sono insiti in quelle riforme, e vincendo quella cultura della conservazione che così tenacemente attecchisce nei palazzi del nostro Parlamento, nei quali il civile spirito della Repubblica è ancora come oppresso dagli *idola Fori* degli antichi regimi.

Richiamiamo qui, come precedente diretto della riforma che si presenta nello spirito di tali riflessioni di principio, lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, che reca nel primo paragrafo le seguenti affermazioni: « Fino ad oggi il Parlamento ha considerato che il proprio ruolo rispetto alla immissione delle leggi nella società e nell'ordinamento consista e si esaurisca nella preparazione, nella discussione e nell'approvazione delle leggi. Se il Parlamento si è occupato dei problemi applicativi, ciò è avvenuto a distanza di tempo dalla entrata in vigore degli atti, raramente secondo una visione organica del tema della esecuzione delle leggi, e su sollecitazioni politiche specifiche, spesso contingenti ».

6. Il documento così prosegue: « Tutta via, l'esperienza repubblicana italiana segnala fortemente la necessità che l'organo della legislazione segua l'applicazione di quanto delibera nell'uso del potere normativo, non esaurendosi la sua funzione con l'approvazione finale della legge ... Tale necessità non ha alcun punto in comune con ipotetiche, ed inammissibili, pretese del Parlamento di sostituirsi ai pubblici poteri che hanno il compito di applicare le leggi, l'amministrazione ed i giudici, le cui attribuzioni su questo piano sono

esclusive ed al riparo da qualsiasi ingerenza del potere legislativo. Il tema che si pone è di altro ordine, e riguarda una forma di controllo politico del Parlamento, mirante a prevenire fenomeni di disapplicazione o di falsa applicazione delle leggi, che spesso si lamentano, dei quali è responsabile il Governo, generalmente per inerzia: questi fenomeni danno vita ad una vera e propria supplenza abusiva del legislatore, ad opera e vantaggio di chi, invece di applicare la legge o la cancella, *tamquam non esset*, o ne applica una diversa, che il Parlamento non ha mai voluto ».

Concludendo sul punto si osserva, nel documento della I Commissione, che tale forma di controllo politico del Parlamento, in sé innovativa e da realizzarsi mediante la tipica attività conoscitiva, esige « ... supporti permanenti, da istituire nell'ambito delle strutture serventi delle Camere, e destinati a rendere continuo, conformemente alle indicazioni che emergono dal controllo, il filtro parlamentare del rapporto tra legge e sua attuazione: almeno fin quando l'innovazione legislativa sia così penetrata nel costume e nella *forma mentis* dell'agente amministrativo, del cittadino e delle forze sociali, nonché anche dei giudici, da assicurarne nel tempo la fedele e compiuta applicazione ».

E pertanto: « Si propone di creare, cominciando dalle leggi fondamentali rivolte a regolare durevolmente lo statuto dei pubblici poteri e le relazioni tra essi ed i consociati, un osservatorio permanente della Camera, che cooperi all'applicazione piena e coerente di tali leggi esplicando monitoraggio a profitto degli organi della Camera, Commissioni permanenti, altre Commissioni e Giunte, e l'Assemblea quando lo richieda ».

7. Una prima sperimentazione di questa forma di intervento della Camera che concretamente si esplica in attività politica è già avvenuta: sono state infatti svolte indagini conoscitive sull'attuazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990), e sulla disciplina del procedimento amministrativo

(legge n. 241 del 1990), subito dopo l'approvazione di esse, e sull'esplicito riconoscimento di quelle caratteristiche fortemente innovative che suggerivano l'opportunità dell'indagine stessa.

In ambedue i casi, è stato evidente lo scopo di stimolare e sensibilizzare politicamente gli operatori istituzionali ed i soggetti sociali chiamati ad operare per l'attuazione delle leggi, sulla scia di una ragionevole previsione di larga e diffusa indisponibilità degli uni e degli altri, mancando la vigile attenzione del Parlamento, e malgrado il consenso maggioritario dei cittadini al contenuto riformatore dei precetti legislativi.

In queste prime sperimentazioni si è avvertita l'inadeguatezza dei supporti esistenti presso la Camera, che sono organizzati a misura delle tradizionali attività del Parlamento, e ciò malgrado il contributo di altissima professionalità e di inappuntabile impegno del Servizio Studi.

8. La questione è stata ripresa in esame nel corso della discussione sui progetti di bilancio delle spese interne della Camera, presentato, discusso e deliberato il 15 ed il 16 aprile 1991.

La Relazione sullo stato dell'Amministrazione della Camera per il 1991 si richiama espressamente al citato documento conclusivo della indagine conoscitiva sull'attuazione della legge n. 142 del 1990 (Nuovo ordinamento delle autonomie locali), e, nel far proprie le menzionate considerazioni, osserva in più che, anche per effetto di un primo avvio di un generale processo di delegificazione, « spogliandosi di parte dell'attività normativa di dettaglio, è opportuno che il Parlamento recuperi un più penetrante controllo sull'operato del Governo ».

Nella discussione sul progetto di bilancio il tema viene di nuovo affrontato, ed alla fine viene presentato un ordine del giorno (9/Doc. VIII, n. 7/1), nella prima parte del quale si impegna l'Ufficio di Presidenza della Camera, « considerate le accresciute esigenze di riqualificare forme e mezzi del controllo politico sul Governo e sull'amministrazione », ad istituire « un

osservatorio permanente per l'attuazione delle leggi, quale struttura di supporto che consenta agli organi della Camera, Giunta, Commissioni ed Assemblea, di verificare la puntuale, integrale e fedele applicazione delle leggi di maggiore importanza ed innovazione. La costituzione dell'osservatorio e le norme che ne regoleranno il funzionamento saranno predisposte dalla Presidenza, che potrà avvalersi del parere della Giunta per il Regolamento ». L'ordine del giorno è poi accolto dai Questori come raccomandazione: e forma ora oggetto della proposta della Giunta per il Regolamento, essendo apparso, ed opportunamente, che più rispondente sia al fine che si vuole raggiungere, una apposita norma regolamentare.

9. Per quanto si è premesso, appare dunque evidente che la creazione dell'Osservatorio non può ricondursi ad una pura e semplice misura organizzatoria degli Uffici della Camera, ma si tratta di altro: si ricordano, a questo proposito, le ripetute deliberazioni parlamentari, la iniziativa stessa della Presidenza e della Giunta per il Regolamento, e soprattutto i contenuti della proposta qui presentata.

Se ne mettono in evidenza i punti essenziali:

1) l'Osservatorio agisce, almeno nella prima esperienza e in linea di principio, su impulso di organi della Camera, con il filtro di garanzia della decisione del Presidente della Camera;

2) l'Osservatorio non è un duplicato del Servizio Studi, il quale egregiamente già svolge compiti di raccolta e di selezione di dati, di documentazione e di valutazione tecnica. All'Osservatorio spetta una funzione essenzialmente esterna, rivolta alla pubblica amministrazione diretta ed indiretta, centrale e periferica, dello Stato e delle autonomie locali, e ad ogni altro operatore istituzionale e sociale interessato nell'attuazione della singola legge.

Tale attività dell'Osservatorio si fonda in linea di principio sulla naturale potestà conoscitiva costituzionalmente attribuita

alla Camera, si svolge secondo le norme poste dall'ordinamento in materia di accesso alla documentazione ed al principio positivo della circolazione delle notizie, ed è volta per volta costituita dal provvedimento presidenziale che autorizza l'Osservatorio al singolo procedimento conoscitivo;

3) le leggi, la cui attuazione è sottoposta al controllo parlamentare così definito e supportato dalla collaborazione dell'Osservatorio, dovrebbero rivestire, almeno di norma, i caratteri dell'accentuata innovatività, della generalità degli effetti suscettibili di esplicitare, e/o del fine di riequilibrio e di tutela che con esse ci si propone di perseguire, sia sotto il profilo della disciplina dei pubblici poteri, sia sotto il profilo della posizione dei diritti della persona e dei gruppi sociali.

10. I soggetti ai quali si riconosce la facoltà di promuovere l'attività dell'Osservatorio, sono le Commissioni (comma 1 del nuovo articolo 144-bis), e almeno venti deputati o uno o più Presidenti di Gruppi che risultino di pari consistenza numerica, separatamente o congiuntamente (comma 3).

Nella prima ipotesi si è di fronte alla più comune misura di individuazione di competenza, poiché sono le Commissioni gli organi parlamentari cui compete l'istruzione e la redazione delle leggi e, in taluni casi, anche l'approvazione.

Nella seconda ipotesi sembra avanzare, forse per la prima volta in concreto, una figura da tempo elaborata dal pensiero scientifico e da correnti politiche, e cioè il potere delle minoranze parlamentari di adire i mezzi del controllo politico: non altra interpretazione appare possibile, poiché è evidente che il ricorso alla seconda ipotesi di richiesta di attivazione dell'Osservatorio è in posizione sussidiaria rispetto alla prima, la quale si deve presumere sarà stata sbarrata per il rifiuto politico della maggioranza.

Come sempre accade in questi casi, l'innovazione è introdotta con ragionevole prudenza, poiché il successo della eventuale iniziativa delle minoranze sarà subordinato all'assenso del Presidente della Camera, che sarà dato discrezionalmente, ma sicuramente nel rispetto del vincolo implicito di non assecondare né dinieghi immotivati della maggioranza, né scoperte strumentalizzazioni delle minoranze.

## TESTO PROPOSTO

Dopo l'articolo 144, è inserito il seguente:

## ART. 144-bis.

1. Le Commissioni, ai fini della verifica dell'attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, possono, nell'ambito delle materie di propria competenza, anche indipendentemente dalla delibera di indagini conoscitive ai sensi dell'articolo 144, chiedere al Presidente della Camera di avvalersi per l'acquisizione di notizie, informazioni e documenti di un apposito ufficio istituito nell'ambito dell'amministrazione della Camera, con il compito di osservatorio permanente sull'attuazione delle leggi.

2. I funzionari addetti, con l'eventuale collaborazione di esperti appositamente incaricati, possono, nell'ambito del mandato ricevuto e sulla base di specifica autorizzazione del Presidente della Camera, richiedere notizie ed informazioni agli organi della Pubblica Amministrazione, degli enti pubblici anche ad ordinamento autonomo, delle Regioni e degli enti locali ed hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi secondo i principi previsti dalla legislazione vigente.

3. La stessa procedura si applica su richiesta di venti deputati o di uno o più Presidenti di Gruppi, che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.