

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 10

PROPOSTA DI AGGIUNTA AL REGOLAMENTO*

(Articolo 144-bis: Disposizioni per la verifica dello stato di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, Napolitano, *Presidente*, e dai deputati Renato Albertini, Bianco, Giuliari, Labriola, Martucci, Passigli, Romeo, Luigi Rossi, Valensise, Violante, nonché dal deputato Gitti, *relatore*

Presentata il 21 ottobre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella fase conclusiva della scorsa legislatura (20 novembre 1991), la Giunta per il Regolamento presentò una proposta di aggiunta al Regolamento, l'articolo 144-bis, contenente disposizioni per la verifica dello stato di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Il consenso all'iniziativa, ampiamente registratosi in Giunta, non potè essere ve-

rificato in Assemblea per il termine anticipato della legislatura; questo elemento ha giustamente indotto alla riproposizione in questa legislatura della modifica (Doc. II, n. 4), che nuovamente e positivamente deliberata dalla Giunta si affida ora alla valutazione, che si auspica pienamente favorevole, dell'Assemblea.

Il tema del controllo parlamentare è questione antica e connaturata alle fun-

* La proposta recepisce, senza modificazioni, la proposta di iniziativa dell'onorevole Labriola (Doc. II, n. 4)

zioni tipiche dell'organo di rappresentanza popolare. Ad una riflessione teorica ricca ed impegnata, che si è svolta in questi decenni non solo in sede scientifica, ma anche nel nostro Parlamento e specialmente nella Camera dei deputati in occasione di talune rilevanti indagini conoscitive, non ha però corrisposto una adeguata individuazione di strumenti nuovi, rispetto a quelli classici e tradizionali, capaci di concretare un controllo ed una conoscenza reale dell'esecuzione ed applicazione della legge. In altre parole della sua vita concreta, del suo divenire elemento di organizzazione e relazione sociale.

La fase istituzionale e politica che attualmente caratterizza il nostro Paese rende probabilmente più acuta ed urgente la necessità di svolgere questa fondamentale funzione parlamentare. È in atto infatti un ripensamento generale del rapporto stato ed economia, governo centrale ed autonomie, sfera pubblica e privata, diritti, individuali e collettivi, e carattere e regole delle strutture che li realizzano e garantiscono. Accanto a questi temi di assoluta rilevanza sta il problema delle garanzie dell'ordinamento, tema reso ancor più acuto per la minaccia portata alla nostra società democratica dalla criminalità organizzata e dalla mafia.

La produzione legislativa (di recente, oltre alle leggi, rilevanti atti con forza di legge) sui temi indicati indurrà, in un futuro non certo lontano, a disporre di una adeguata massa di dati e di informazioni che lungi dal costituire una pretesa di ingerenza rispetto all'agire degli altri pubblici poteri, ponga il Parlamento in condizione di conoscere l'effettivo impatto, nella organizzazione sociale e produttiva, delle proprie scelte legislative. È diffusa, e non solo nel nostro Paese, la convinzione che ormai la funzione legislativa abbia assunto dimensioni eccessive, a scapito della sua qualità e della sua stessa incisività. Un riequilibrio allora tra il far leggi ed il controllarne l'attuazione può aiutare grandemente non solo a qualificare di più l'eventuale nuova produzione normativa, che si sia resa necessaria, ma anche a

creare una cultura ed una consapevolezza che, affinando lo strumento legislativo, inverta la tendenza in atto. Da questo ragionamento scaturisce la necessità di supporti nuovi e specificamente, come ebbe a proporre la I Commissione della Camera nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990), di un Osservatorio permanente della Camera che espliciti un'attività di monitoraggio sulle più rilevanti leggi a supporto degli organi della Camera richiedenti.

Per quanto si è premesso appare evidente che la creazione dell'Osservatorio non deve essere intesa come una pura e semplice misura organizzativa degli Uffici della Camera, ma come un'articolazione che operi a livello del rapporto Governo-Parlamento. In tal senso si prevede una norma regolamentare di cui si evidenziano i punti essenziali, come già del resto erano indicati nella precitata relazione che accompagnava la proposta presentata il 20 novembre 1991:

a) 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;

b) 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. In questo senso, l'Osservatorio realizza un'attività che deve tenersi distinta da quella del Servizio Studi, il quale egregiamente già svolge compiti di raccolta e di selezione di dati, di documentazione e di valutazione tecnica.

Tale attività dell'Osservatorio, con i conseguenti aspetti organizzativi, 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;

c) 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;

d) 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 20 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 vi è un potere di 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, normalmente azionata dalla maggioranza parlamentare. Comunque, in tutte le ipotesi, permane il filtro costituito dall'autorizzazione del Presidente della Camera, garante non solo di una corretta dialettica tra maggioranza e minoranza parlamentare, ma anche di un esercizio dei poteri parlamentari, non solo attenti agli equilibri tra organi costituzionali, ma finalizzato ad una funzione parlamentare che sia effettiva e rispondente ad esigenze reali di conoscenza e di controllo.

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.