

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
n. 23

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 16-ter e 148: Comitato per il controllo parlamentare)

D'INIZIATIVA DEL DEPUTATO

LUIGI DI MAIO

Presentata alla Presidenza della Camera il 21 dicembre 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel corso della XVII legislatura il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati, nell'ambito delle sue attività di indirizzo e vigilanza sulla documentazione, si è posto l'obiettivo di rafforzare la strumentazione a supporto di una delle funzioni tradizionali del Parlamento: la funzione di indirizzo e controllo.

In quest'ottica, nei primi mesi del 2016 il Comitato ha svolto una serie di audizioni con personalità del mondo accademico internazionale e tre missioni nei principali Parlamenti europei, con l'obiettivo di osservare da vicino e comprendere come in quelle realtà venga esercitata la funzione di controllo.

Nell'ambito di tali missioni è stata fatta una puntuale ricognizione delle regole, delle procedure e dell'organizzazione che sistemi parlamentari europei comparabili con il nostro hanno dato allo svolgimento del controllo parlamentare.

Nel Regno Unito, in particolare, il potere di controllo del Parlamento è significativamente sviluppato, poiché la responsabilità dell'iniziativa legislativa è attribuita in via prioritaria al Governo. L'attività di controllo è incentrata nei *Select Committees*, che non svolgono attività legislativa ma attività di controllo, in particolare sulla spesa pubblica, sull'amministrazione e, più in generale, sull'azione politica dei Ministeri e del Governo. Il supporto tecnico è affidato a una struttura esterna e indipendente dal Parlamento, ma con esso collegata, il *National Audit Office* (NAO), che verifica il corretto utilizzo delle risorse pubbliche da parte del Governo e dei vari organismi pubblici.

L'ordinamento francese, invece, distingue tre tipi di controllo parlamentare: il controllo-sanzione, incarnato dalla mozione di censura, la cui approvazione importa l'obbligo giuridico per il Governo di dimettersi; il controllo-dialogo, che com-

prende una serie di poteri di informazione, indagine e valutazione (cioè la possibilità di monitorare, criticare, valutare le leggi e le politiche pubbliche) e il cui obiettivo è mettere in evidenza lacune o possibili miglioramenti rispetto alla politica del Governo, e anche rispetto al funzionamento dei servizi amministrativi; infine, il controllo di bilancio e finanziario, il cui obiettivo è verificare la regolarità dell'utilizzo dei fondi pubblici e valutare le performance della spesa pubblica. Con la riforma costituzionale del 2008 i poteri di controllo sono stati rafforzati con alcuni importanti istituti come, ad esempio, la riserva di una settimana di lavori parlamentari ogni mese, l'istituzione del controllo parlamentare sulle nomine, la sorveglianza sulle missioni internazionali.

Nell'ordinamento tedesco le funzioni di controllo sono svolte dalle Commissioni permanenti del *Bundestag*, che oltre alla funzione legislativa hanno anche poteri di controllo diretti, potendo chiedere ai ministeri competenti relazioni su specifiche questioni. Alcune Commissioni hanno particolari poteri di controllo (come, ad esempio, la Commissione esteri, la Commissione difesa, la Commissione bilancio e la Commissione per gli affari dell'Unione europea). È stato inoltre istituito il Consiglio nazionale per il controllo normativo (*Normenkontrollrat*) che è composto di dieci personalità del mondo economico, accademico e dell'amministrazione ed ha il compito di supportare il Governo nella valutazione dell'impatto della regolamentazione e di riduzione dei costi amministrativi.

Anche grazie all'esperienza comparata, attraverso l'interlocuzione con gli uffici, è nata l'idea della pubblicazione di un Rapporto che con cadenza annuale raccolga e sistematizzi i dati che emergono dalla preziosa attività di monitoraggio svolta dagli uffici della Camera dei deputati (Servizio per il controllo parlamentare e Servizio Assemblea, tra tutti).

La prima edizione del Rapporto sul controllo parlamentare — all'interno della quale sono confluiti i principali risultati delle attività attraverso le quali si esercita

attualmente la funzione di controllo su quanto posto in essere dal Governo nei vari ambiti in cui interviene — ha rappresentato un momento di importante approfondimento e stimolo affinché il Parlamento italiano eserciti con maggiore efficacia una delle funzioni proprie che gli è affidata dal nostro ordinamento costituzionale.

Infatti, per la prima volta è stato fornito un quadro d'insieme sull'attività di controllo svolta nel corso di un anno, illustrando i relativi dati e cercando anche di dare conto dell'evoluzione che tale attività ha subito negli anni.

Il Rapporto sul controllo parlamentare rappresenta, quindi, uno strumento prezioso; l'auspicio è che la prima edizione possa costituire la prima di una serie, sulla scia di quanto avviene per il Rapporto sulla qualità della legislazione, che dalla fine degli anni '90 del secolo scorso costituisce un importante momento di riflessione su un altro dei problemi che assillano il nostro ordinamento giuridico.

Il proposito del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione è stato quello di lasciare nelle mani del Parlamento, del Governo e dell'opinione pubblica uno strumento molto utile e valido non solo — come potrebbe sembrare a prima vista — per le opposizioni, ma anche, e soprattutto, per la maggioranza e il Governo, laddove un'attività di controllo costituisce sempre uno stimolo a fare meglio, con riguardo all'attuazione sia delle leggi sia degli atti d'indirizzo approvati dalle Camere.

Il Rapporto è stato presentato nell'aprile 2017 nella Sala della Lupa a Montecitorio. In quell'occasione, esponenti del mondo politico, accademico e istituzionale si sono confrontati sull'importanza del rilancio del controllo parlamentare inteso non solo nella sua funzione classica di verifica dell'operato del Governo, ma anche di controllo dell'efficacia delle leggi con riferimento sia alla loro attuazione che alla chiarezza e all'adeguatezza del loro contenuto. È emersa anche in quella sede, l'esigenza di « fare il tagliando alle leggi ».

La discussione che si è sviluppata intorno al primo Rapporto annuale sul con-

trollo ha rafforzato l'esigenza di un approfondimento riguardo alla possibilità di individuare un possibile seguito al lavoro intrapreso. Da questo punto di vista il Comitato ha quindi auspicato che la documentazione in materia possa essere sempre più arricchita con elementi informativi in grado di mettere il Parlamento nella condizione di verificare, da un lato, l'attuazione delle leggi e degli atti d'indirizzo e, dall'altro lato, di monitorare il seguito dato agli atti di sindacato ispettivo.

A questo fine è emersa, inoltre, l'esigenza di verificare l'opportunità di trovare nuove modalità per rafforzare gli strumenti e le procedure per dare maggiore sostegno all'attività di verifica e di controllo.

Il lavoro svolto per arrivare a questa soluzione ha comportato la necessità di valutare quale fosse, sotto il profilo della modellistica comparata, l'organizzazione migliore.

Dal primo punto di vista, anche alla luce del citato approfondimento svolto sia con le audizioni dei docenti universitari che con le missioni della primavera del 2016 nelle principali capitali europee, è emerso che esistono essenzialmente due modelli distinti di controllo parlamentare nell'esperienza comparata: quello incentrato sulle Commissioni permanenti e quello che fa perno sull'istituzione di un organo *ad hoc*.

Nel primo caso sono le Commissioni stesse che mettono in cantiere, accanto all'attività legislativa, un'attività di controllo riferita per lo più all'attuazione delle leggi. Eventualmente anche attraverso appositi Comitati permanenti istituiti al proprio interno sul modello di quelli per i pareri o dei Comitati per materie come quelli istituiti, ad esempio, presso la Commissione Affari esteri (Comitato permanente sull'attuazione dell'agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Comitato permanente sui diritti umani, ecc.).

Il vantaggio è costituito dal fatto che si tratta della stessa Commissione che ha adottato la legge e quindi ne conosce meglio i dettagli normativi e attuativi. Lo svantaggio è che si tratta spesso di un'at-

tività che inevitabilmente risulta essere marginale o meramente conoscitiva e schiacciata dai lavori legislativi della Commissione. Inoltre diventa un lavoro maggiormente complesso quando si tratta di verificare non una specifica legge, ma una politica più generale che coinvolge la competenza di diverse Commissioni.

La creazione di un organo *ad hoc* favorirebbe, al contrario, il più ampio sviluppo della funzione di controllo parlamentare — come alcune esperienze comparate dimostrano — giacché i deputati potrebbero concentrare la loro attività in massima parte su questo lavoro. È necessario in questo caso che vengano definite una serie di regole sulla composizione e sul funzionamento dell'organo in grado di evitare che questo diventi, per un verso, del tutto eccentrico rispetto all'ordinaria attività parlamentare e legislativa (che nel nostro sistema risulta essere prevalente anche nell'interesse dei diversi parlamentari) e, per altro verso, all'opposto, un elemento del tutto sganciato dalla essenza della nostra forma di governo parlamentare.

Pertanto, nella presente proposta si è optato per un modello definito « ibrido », in grado di contemperare le diverse culture ed i diversi modelli: la strada individuata è quella dell'istituzione di un organo specializzato, il quale tuttavia risulti connesso con il circuito delle Commissioni permanenti e con l'organizzazione più complessiva dei lavori parlamentari.

Vi è, infatti, la consapevolezza che senza un Comitato *ad hoc* sia più difficile far crescere la cultura del controllo parlamentare, fino ad oggi troppo schiacciata nel nostro sistema da un'ipertrofia normativa oramai fuori controllo.

Pertanto, la presente proposta è stata redatta nella consapevolezza che il perseguimento dell'obiettivo richiede la creazione di un organismo politico — anche sulla scia dell'insegnamento che deriva dalla comparazione con gli altri ordinamenti — che dia impulso all'attività di controllo e di rafforzamento delle strutture amministrative dedicate al necessario monitoraggio. Si è tenuto conto dell'esi-

genza di favorire un necessario raccordo con il sistema delle Commissioni permanenti e, in secondo luogo, di impostare un corretto rapporto con le responsabilità ed i poteri del Governo. Una riflessione è stata svolta in particolare anche sulla composizione del Comitato per il controllo parlamentare, sul metodo d'individuazione del presidente, sull'organizzazione dei lavori, sulle competenze, e sull'ampiezza della platea di soggetti di cui il Comitato si può avvalere e ai quali poter chiedere studi o documentazioni di approfondimento.

Infine, si è ritenuto di proporre l'istituzione di un organismo agile e capace di svolgere una serie di funzioni peculiari.

Se vogliamo accorciare le distanze tra le Istituzioni e i cittadini, abbiamo il dovere di riempire di contenuto e concretezza gli annunci con cui i media bersagliano quotidianamente l'opinione pubblica. Perché, se ogni volta che è annunciata una novità legislativa, poi — come troppo spesso accade — la norma che la prevede rimane inattuata e non cambia nulla nella vita materiale dei cittadini, la sfiducia e la distanza nei confronti della classe politica non potrà che crescere con esiti molto negativi per la salute del nostro circuito democratico.

Si è quindi immaginata la creazione di un organismo politico che consenta di dare una copertura regolamentare propria e strutturale all'attività di controllo parlamentare.

Si propone, pertanto, di aggiungere l'articolo 16-ter al Regolamento per istituire un Comitato per il controllo parlamentare e un nuovo comma all'articolo 148 che disciplina i rapporti con la Corte dei conti.

Il comma 1 del nuovo articolo 16-ter stabilisce che il Comitato sia composto da 20 deputati nominati dal Presidente della Camera su designazione dei Gruppi parlamentari, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e, al loro interno, la proporzionalità dei relativi Gruppi parlamentari. Nel caso in cui uno o più componenti del Comitato cambino Gruppo

parlamentare, soprattutto nel caso in cui questo incida sui rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, il Presidente della Camera interviene riequilibrando la composizione del Comitato.

Il presidente del Comitato ai sensi del comma 2 è eletto dal Comitato stesso a maggioranza dei due terzi dei componenti e deve appartenere ad un Gruppo espressione delle opposizioni.

Il Comitato elegge altresì al suo interno, con voto limitato, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del Regolamento, due vicepresidenti e due segretari.

Il comma 3 riguarda le modalità di organizzazione dei lavori del Comitato, la cui programmazione avviene su base annuale. In questo modo si configura un importante collegamento con il circuito delle Commissioni permanenti e con la programmazione complessiva della Camera. È previsto, infatti, che all'inizio di ogni anno, il presidente del Comitato predisponga, sentiti i componenti del Comitato stesso, uno schema di programma contenente le attività di valutazione da porre in essere, anche alla luce delle indicazioni fornite dalle Commissioni permanenti in una riunione della Conferenza dei presidenti delle Commissioni appositamente convocata ai sensi del terzo comma dell'articolo 23 del Regolamento della Camera. Tale schema è sottoposto all'esame della Conferenza dei presidenti di Gruppo e viene adottato seguendo la procedura prevista dal comma 6 dell'articolo 23, tenendo anche conto della riserva prevista a favore delle opposizioni. Il programma è integrabile a scorrimento ogni tre mesi con le medesime modalità. Ogni Commissione permanente, bicamerale o d'inchiesta interessata per materia all'oggetto di una verifica condotta dal Comitato (comma 4) può designare a partecipare ai relativi lavori due suoi componenti di cui uno in rappresentanza delle opposizioni.

Il comma 5 riguarda la verifica sull'attuazione e l'efficacia delle leggi. A tal fine, il Comitato delimita l'oggetto dell'attività di verifica e a tal fine individua i provvedimenti normativi, le relative disposizioni, gli

adempimenti in esse previsti, nonché le eventuali ulteriori questioni di merito connesse da sottoporre a verifica. Per ogni attività di verifica, sono designati due relatori, uno dei quali appartenente ad un Gruppo di opposizione. I relatori definiscono, anche tenendo conto delle risorse umane e strumentali a disposizione, i dati e i parametri oggetto della valutazione, la metodologia da utilizzare per il loro accertamento, e il programma delle attività da condurre per lo svolgimento della verifica, che dovranno essere approvati dal Comitato.

Il Comitato conclude la verifica con l'approvazione di una relazione che dia conto dei risultati acquisiti, all'interno della quale possono essere inseriti anche suggerimenti di modifica alla normativa vigente (comma 6). Con riferimento a qualsiasi provvedimento, il Comitato può ordinariamente proporre alla Commissione permanente che ne sta curando l'esame in sede referente, redigente o legislativa ovvero nel corso dell'esame in Assemblea le proposte emendative che ritenga opportune per migliorare il testo, anche al fine di inserire elementi utili (ad esempio « marcatori ») a semplificare l'attività di verifica dell'attuazione della normativa approvata (comma 7). Per ogni programma trimestrale dell'Assemblea, può richiedere l'iscrizione all'ordine del giorno di almeno una relazione prodotta all'esito della verifica sull'attuazione normativa (comma 8).

Il comma 9 regola le attività di monitoraggio svolte dal Comitato che riguardano: il tasso di risposta del Governo agli atti di sindacato ispettivo; il seguito dato dal Governo agli impegni derivanti dall'accoglimento o dall'approvazione di atti di indirizzo da parte dell'Assemblea e delle Commissioni; la regolarità, la completezza e la tempestività degli adempimenti del Governo concernenti la trasmissione di relazioni al Parlamento e le nomine governative negli enti pubblici previste da disposizioni di legge.

Il comma 10 concerne le attività informative del Comitato, che — informandone preventivamente il Presidente della Camera — può procedere all'audizione di Ministri o di altri rappresentanti del Governo e degli enti privati di interesse pubblico sottoposti al controllo parlamentare sulle nomine governative, nonché di esperti e studiosi nelle materie oggetto di verifica. Previa intesa con il Presidente della Camera, il Comitato ha facoltà di chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo. Il Comitato può altresì procedere, sempre d'intesa con il Presidente della Camera, all'audizione: di rappresentanti della Corte dei conti; dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali; dei rappresentanti delle Autorità amministrative indipendenti; dei rappresentanti dell'ISTAT e degli enti di ricerca. Il Comitato può chiedere al Governo la trasmissione di atti, documenti e informazioni. Può altresì chiedere dati e informazioni utili alle attività di verifica ai soggetti pubblici ad ordinamento autonomo. Può inoltre chiedere all'ISTAT e agli enti di ricerca di compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici, previa definizione dell'oggetto e delle finalità. Può chiedere altresì l'accesso a banche dati pubbliche del Governo, dell'ISTAT, delle Autorità amministrative indipendenti e di altri enti pubblici (comma 11).

Il comma 12 stabilisce che delle risultanze delle attività del Comitato sul controllo parlamentare si dà conto in un rapporto annuale sul controllo parlamentare predisposto dal Comitato medesimo.

È infine introdotto un comma 2 all'articolo 148 per assicurare anche al Comitato ed ai suoi componenti, come avviene per le Commissioni permanenti, la possibilità di avvalersi della Corte dei conti per i compiti assegnati al Comitato stesso.

TESTO DEL REGOLAMENTO

MODIFICA PROPOSTA

Dopo l'articolo 16-bis è aggiunto il seguente:

ART. 16-ter.

1. Il Comitato per il controllo parlamentare è composto da venti deputati nominati dal Presidente della Camera su designazione dei Gruppi parlamentari, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e in modo che, al loro interno, sia rispecchiata la proporzione dei relativi Gruppi parlamentari. Nel caso in cui uno o più componenti del Comitato cambino Gruppo parlamentare, ed in particolare nel caso in cui tale cambio incida sui rapporti tra maggioranza e opposizione, il Presidente della Camera interviene riequilibrando la composizione del Comitato.

2. Il presidente del Comitato è eletto a maggioranza dei due terzi dei suoi membri tra i componenti appartenenti ai Gruppi di opposizione. Il Comitato elegge al suo interno, con voto limitato, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, due vicepresidenti e due segretari.

3. I lavori del Comitato sono organizzati sulla base di un programma annuale. All'inizio di ogni anno, il presidente del Comitato predispone uno schema di programma contenente le attività di valutazione da porre in essere, anche alla luce delle indicazioni fornite dalle Commissioni permanenti in una riunione della Conferenza dei presidenti delle Commissioni permanenti appositamente convocata ai sensi dell'articolo 23, comma 3. Tale schema è sottoposto all'esame della Conferenza dei presidenti di Gruppo ed è adottato secondo le modalità e i criteri previsti dall'articolo 23, comma 6. Il programma è integrabile ogni tre mesi seguendo la procedura di cui al presente comma.

4. Ogni Commissione permanente, bicamerale o d'inchiesta interessata per materia all'oggetto di una verifica condotta dal Comitato può designare a partecipare ai

relativi lavori due suoi componenti di cui uno appartenente ad un Gruppo di opposizione.

5. Il Comitato delimita l'oggetto dell'attività di verifica e a tal fine individua: i provvedimenti normativi, le relative disposizioni, gli adempimenti in esse previsti e le eventuali ulteriori questioni di merito connesse da sottoporre a verifica. Per ogni attività di verifica, il presidente designa due relatori, uno dei quali appartenente ad un Gruppo di opposizione. I relatori definiscono i dati e i parametri oggetto della valutazione, la metodologia da utilizzare per il loro accertamento e il programma delle attività da condurre per lo svolgimento della verifica, che sono approvati dal Comitato.

6. Il Comitato conclude la verifica con l'approvazione di una relazione che dà conto dei risultati acquisiti, all'interno della quale possono essere inseriti anche proposte di modifica alla normativa vigente. La relazione può essere esaminata dall'Assemblea ai sensi del comma 8.

7. A seguito dell'attività di verifica, ove sia in corso di esame presso una Commissione permanente o presso l'Assemblea un progetto di legge vertente su una materia attinente a quella della verifica, il Comitato può proporre alla Commissione permanente o all'Assemblea le proposte emendative che ritenga opportune per migliorare il testo del progetto di legge in discussione, anche al fine di inserire elementi utili a semplificare l'attività di verifica dell'attuazione della nuova normativa approvata.

8. Per ogni programma dei lavori trimestrale dell'Assemblea, il Comitato può richiedere l'iscrizione della discussione di almeno una relazione prodotta all'esito dell'attività di verifica. La discussione in Assemblea può concludersi con l'approvazione di una o più risoluzioni.

9. Il Comitato svolge altresì attività di monitoraggio concernente: il tasso di risposta del Governo agli atti di sindacato ispettivo; il seguito dato dal Governo agli impegni derivanti dall'accoglimento o dal-

l'approvazione di atti di indirizzo da parte dell'Assemblea e delle Commissioni; la regolarità, la completezza e la tempestività degli adempimenti del Governo concernenti la trasmissione di relazioni al Parlamento e le nomine governative negli enti pubblici previste da disposizioni di legge.

10. Il Comitato, informandone preventivamente il Presidente della Camera, può procedere all'audizione di Ministri o di altri rappresentanti del Governo e degli enti privati di interesse pubblico sottoposti al controllo parlamentare sulle nomine governative, nonché di esperti e studiosi nelle materie oggetto di verifica. Previa intesa con il Presidente della Camera, ha facoltà di chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo. Il Comitato, previa intesa con il Presidente della Camera, può altresì procedere all'audizione di rappresentanti della Corte dei conti, dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, dei rappresentanti delle Autorità amministrative indipendenti, dei rappresentanti dell'ISTAT e degli enti di ricerca.

11. Il Comitato può chiedere al Governo la trasmissione di atti, documenti e informazioni connessi con le materie oggetto dell'attività di verifica. Può altresì chiedere dati e informazioni utili alle attività di verifica ai soggetti pubblici con ordinamento autonomo. Può chiedere all'ISTAT e agli enti di ricerca di compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici, previa definizione dell'oggetto e delle finalità. Può chiedere altresì l'accesso a banche dati pubbliche del Governo, dell'ISTAT, delle Autorità amministrative indipendenti e di altri enti pubblici.

12. Il Comitato predispone annualmente un rapporto sulle attività per il controllo parlamentare.

ART. 148.

1. Un presidente di Commissione, per la materia di competenza di questa, o un

ART. 148.

presidente di Gruppo possono, tramite il Presidente della Camera, avanzare richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti.

Dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

2. La facoltà di cui al comma 1 può essere esercitata anche dal presidente del Comitato per il controllo parlamentare o da un quinto dei suoi componenti, nell'ambito delle attività di verifica di cui all'articolo 16-ter del Regolamento.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



170020023330