

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 10

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, SUSTA, DELLA VEDOVA, DI
BIAGIO, D’ONGHIA, GIANNINI, ICHINO, MARAN, OLIVERO e ROMANO**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L’8 AGOSTO 2013

—————

Modifica degli articoli 22 e 24 in materia
di Commissioni permanenti e speciali

—————

ONOREVOLI SENATORI. – Da tempo si discute della necessità di rivedere il numero e la distribuzione delle competenze delle Commissioni parlamentari permanenti.

La presente proposta di modificazione del Regolamento nasce innanzitutto dalla necessità di realizzare un più forte coordinamento delle politiche pubbliche e una migliore e più efficace azione di controllo sulle stesse, secondo linee e criteri che risultino coerenti con l'assetto delle competenze realizzate a livello comunitario e regionale; ciò rende possibile e anzi auspicabile accorpare gli organismi parlamentari già esistenti senza per questo pregiudicare una adeguata sede di esame dei provvedimenti. Accorpamenti per materia sono inoltre suggeriti dalla prassi e funzionali al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite.

In vista della riduzione del numero dei parlamentari, che si auspica avvenga già a partire dalla prossima legislatura, un minor numero di Commissioni permetterà inoltre una migliore distribuzione di deputati e senatori tra i diversi organi parlamentari e una più efficiente organizzazione dei lavori.

In secondo luogo, è necessario rendere la struttura delle Commissioni parlamentari più aderente a quella del Governo profon-

damente riorganizzata ormai più di un decennio fa in attuazione della delega di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e successive modificazioni.

Infine, una simile riforma del regolamento potrebbe essere l'occasione, tramite apposite intese tra i Presidenti delle due Camere, per eliminare le ingiustificate differenze di struttura e competenze tra le Commissioni permanenti esistenti tra Camera e Senato.

Altre proposte in tal senso sono state presentate nelle precedenti legislature (si veda ad esempio il Documento II, n. 12 nella XVI legislatura); da ultimo, il tema è stato affrontato nella relazione del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013. Tra le proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari di cui al Capitolo III («Parlamento e Governo»), paragrafo 18 («Funzionamento delle Camere»), vi è infatti la riduzione del numero delle Commissioni (lettera g); nella scheda in appendice alla Relazione, riportata di seguito, si ipotizza anche una possibile redistribuzione delle relative competenze.

TESTO ART. 22 REG. VIGENTE

1. Le Commissioni permanenti hanno competenza sulle materie per ciascuna indicate:

I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni;

II - Giustizia;

III - Affari esteri e comunitari;

Senato: Affari esteri, emigrazione

IV - Difesa;

V - Bilancio, tesoro e programmazione;

Senato: Bilancio

VI - Finanze;

Senato: Finanze e tesoro

VII - Cultura, scienza e istruzione

Senato: Istruzione pubblica, beni culturali;

VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici;

Senato: Lavori pubblici Comunicazioni

IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni;

Senato: Agricoltura e produzione agroalimentare

X - Attività produttive, commercio e turismo;

XI - Lavoro pubblico e privato;

Senato: Lavoro Previdenza sociale

XII - Affari sociali;

Senato: Igiene e sanità

XIII - Agricoltura;

Senato: Territorio, Ambiente, beni ambientali

XIV - Politiche dell'Unione europea.

IPOTESI A 9 COMMISSIONI

1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:

I - Affari costituzionali e **interni, dello Stato e regionali;**

II - Giustizia;

III - Affari **internazionali e sicurezza dello Stato;**

IV - Bilancio, tesoro e **finanze;**

V - **Cultura, istruzione e telecomunicazioni;**

VI - **Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti;**

VII - **Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie;**

VIII - **Politiche sociali, del lavoro e delle pari opportunità;**

IX - Politiche dell'Unione europea.

IPOTESI A 10 COMMISSIONI

1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:

I - Affari costituzionali, **dello Stato e regionali;**

II - Giustizia;

III - Affari **internazionali;**

IV - **Affari interni e sicurezza dello Stato;**

V - Bilancio, Tesoro Finanze;

VI - **Cultura, istruzione e telecomunicazioni;**

VII - **Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti;**

VIII - **Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie;**

IX - **Politiche sociali, del lavoro e delle pari opportunità;**

X - Politiche dell'Unione europea.

La proposta a dieci commissioni, elaborata da Luciano Violante, in aggiunta alle altre istituisce la Commissione Affari interni e sicurezza dello Stato, lasciando separati gli Affari internazionali. Tra le due ipotesi ci sembra preferibile quella a nove Commissioni, su cui si è registrato anche l'accordo degli altri saggi, ritenendo auspicabile una gestione integrata della politica estera e di difesa, come già avviene a livello europeo; inoltre una «Commissione interni» rischierebbe di accentuare le istanze corporative dei corpi di sicurezza.

Adottiamo dunque il modello a nove Commissioni con qualche modifica: alla IV Commissione la nostra proposta assegna le competenze in materia di cultura, turismo,

istruzione e agenda digitale (ovvero i servizi e i contenuti digitali anziché le «telecomunicazioni»), ferme restando le specifiche politiche di digitalizzazione e informatizzazione relative a ciascun settore (si pensi alla sanità o alla giustizia). La competenza sulle infrastrutture legate alle telecomunicazioni spetta invece alla VI Commissione (Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti).

Rispetto alla proposta dei saggi, riteniamo inoltre preferibile lasciare che la Commissione Bilancio rimanga numerata come V, per la lunga tradizione parlamentare in tal senso e perché spesso nominata per numero anziché per nome (come avviene anche per la I Commissione e come invece solitamente non avviene per le altre). Per farlo è suffi-

ciente invertire la sua posizione con quella della Commissione Cultura.

Come si diceva in premessa, vi è anche la necessità di armonizzare la struttura delle Commissioni parlamentari a quella del Governo, in proposito, l'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (successivamente modificato a più riprese) prevede attualmente i seguenti Ministeri:

- 1) Ministero degli affari esteri;
- 2) Ministero dell'interno;
- 3) Ministero della giustizia;
- 4) Ministero della difesa;
- 5) Ministero dell'economia e delle finanze;
- 6) Ministero dello sviluppo economico;
- 7) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- 8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- 9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- 10) Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- 11) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- 12) Ministero per i beni e le attività culturali (cui con il Governo Letta è stata aggiunta la competenza in materia di turismo);
- 13) Ministero della salute.

Nella presente proposta di modificazione del regolamento, come già detto, le competenze del Ministero degli affari esteri e del Ministero della difesa farebbero capo alla Commissione Affari internazionali e sicurezza dello Stato in un'ottica di gestione integrata.

I compiti del Ministero dell'interno resterebbero in capo alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni).

Al Ministero della giustizia continuerà a corrispondere, a livello parlamentare, la II Commissione (Giustizia).

Per quanto riguarda il Ministero dell'economia e delle finanze, le attribuzioni attualmente ripartite tra la V e la VI Commissione, nella presente proposta farebbero capo ad un'unica commissione (Bilancio, Tesoro, Finanze).

Rimane anche la corrispondenza tra il Ministero dello sviluppo economico e la Commissione attività economiche e produttive, la quale però amplia il suo raggio d'azione aggiungendo alle sue competenze l'innovazione e le tecnologie, la tutela della concorrenza, le politiche agricole e il settore postale.

Vengono invece accorpate nella VI Commissione (Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti) le competenze che a livello ministeriale sono attribuite al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Anche le competenze Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute vengono attribuite, sempre in un'ottica di gestione integrata, ad un'unica Commissione, competente su Politiche sociali, lavoro e pari opportunità.

Al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo continuerà a corrispondere un'unica commissione, cui viene attribuita anche competenza sull'«agenda digitale» (ovvero i servizi e i contenuti digitali), mentre le infrastrutture legate alle telecomunicazioni restano di pertinenza della VI Commissione (Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti).

Ai Ministeri con portafoglio elencati dal citato decreto legislativo n. 300 del 1999, si aggiungono i Ministri senza portafoglio di cui all'articolo 9 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale prevede che all'atto della costituzione del Governo, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può nominare, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ministri senza portafoglio, i quali svol-

gono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri sentito il Consiglio dei ministri.

Le aree di competenza dei più importanti Ministri senza portafoglio sono attribuite alla I Commissione (Affari costituzionali e interni, dello Stato e regionali) e a quella che è attualmente la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), che corrisponde alla IX Commissione nella riforma qui proposta. A titolo di esempio e a conferma di quanto affermato, nel Governo Letta i Ministri senza portafoglio sono il Ministro per gli affari europei e alcuni Ministri con deleghe in materia di pertinenza, a livello parlamentare, della I Commissione (affari regionali e autonomie, coesione territoriale, riforme costituzionali, integrazione, pari opportunità, sport e politiche giovanili, pubblica amministrazione e semplificazione). A questi si aggiunge il Ministro per i rapporti con il Parlamento e coordinamento attività di Governo.

In caso di approvazione della proposta di riorganizzazione delle Commissioni parlamentari qui delineata, auspichiamo che gli Uffici di Presidenza delle due Camere agiscano d'intesa tra di loro per garantire simmetria nella struttura dei rispettivi organi.

La presente proposta di modifica regolamentare interviene anche su un altro aspetto: il proliferare delle Commissioni speciali previste dall'articolo 24 del Regolamento del Senato. Riteniamo infatti che tali Commissioni (la cui costituzione comporta tra l'altro ulteriori costi per l'amministrazione) non abbiano dimostrato risultati in grado di giustificare la loro esistenza; obiettivo di tale proposta di modifica regolamentare è invece permettere alle Commissioni permanenti la gestione di politiche in un'ottica integrata, come tale opposta a quella della «specialità» e della settorialità.

Nella XVI legislatura alle Commissioni permanenti si aggiungevano la Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge e diverse Commissioni speciali e straordinarie: la Commis-

sione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, la Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati e il Comitato per le questioni degli italiani all'estero.

Riteniamo tale frammentazione non funzionale per il lavoro parlamentare, e che di conseguenza si possa permettere la costituzione di comitati speciali – ove necessario – solo all'interno delle Commissioni permanenti.

Alle commissioni costituite in ciascun ramo del Parlamento si aggiungono inoltre le Commissioni bicamerali. Nella scorsa legislatura erano attive:

– Commissioni e comitati previsti dalla Costituzione e leggi costituzionali, quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali e il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa;

– Commissioni e comitati di indirizzo, controllo e vigilanza, quali la Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, istituita dalla legge 14 aprile 1975, n. 103; la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, istituita dalla legge 27 marzo 1976, n. 60; il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, istituito dall'articolo 30 della legge 3 agosto 2007, n. 124; la Commissione di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, istituito dalla legge 9 marzo 1989, n. 88; il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, istituito dalla legge 30 settembre 1993, n. 388; la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, istituita dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451;

– Commissioni consultive, quali la Commissione per la semplificazione, istituita dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, e la

Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita dalla legge 5 maggio 2009, n. 42;

– le Commissioni di inchiesta bicamerali, quali la Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 4 agosto 2008, n. 132, e la Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, istituita dalla legge 6 febbraio 2009, n. 6;

– Commissioni miste, quali la Commissione per la vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, istituita dal testo unico delle leggi riguardanti l'amministrazione della Cassa dei

depositi e prestiti, di cui al regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453; la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita dalla legge 7 agosto 1990, n. 241; la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al merito civile, istituita dalla legge 2 gennaio 1958, n. 13, articolo 7.

In merito auspichiamo che venga effettuata una valutazione sulla resa istituzionale di ciascuna Commissione, al fine di sopprimere con norma di rango primario quelle Commissioni il cui operato o l'evoluzione non giustifichi più la loro esistenza.

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Art. 1.

(Riduzione del numero delle Commissioni permanenti)

1. L'articolo 22 è sostituito dal seguente:

«Art. 22. - *(Commissioni permanenti – competenze)* – 1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:

1^a - Affari costituzionali e interni, dello Stato e regionali;

2^a - Giustizia;

3^a - Affari internazionali e sicurezza dello Stato;

4^a - Cultura, turismo, istruzione e agenda digitale;

5^a - Bilancio, tesoro e finanze;

6^a - Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti;

7^a - Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie;

8^a - Politiche sociali, lavoro e pari opportunità;

9^a - Politiche dell'Unione europea».

2. All'articolo 21, comma 1, la parola: «tredici» è sostituita dalla seguente: «dieci».

Art. 2.

(Norme in materia di Commissioni speciali)

1. All'articolo 24 le parole «una Commissione speciale» sono sostituite dalle seguenti: «un Comitato speciale all'interno di una delle Commissioni permanenti», e dopo le parole «il Presidente» sono inserite le seguenti: «della Commissione».

2. Al comma 1 dell'articolo 34, le parole:
«o a Commissioni speciali» sono soppresse.

3. Al comma 1 dell'articolo 35, le parole:
« , o di Commissioni speciali» sono soppresse.

4. Al comma 1 dell'articolo 36, le parole:
«o a Commissioni speciali» sono soppresse.