

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	12
COMITATO DEI NOVE:	
Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. Emendamenti C. 3209-bis-A/R Governo .....	12
ATTI COMUNITARI:	
Modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex). COM (2010) 61 def. ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	12
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di documento conclusivo</i> ) .....	21
AUDIZIONI INFORMALI:	
Audizione informale di esperti della materia nell'ambito dell'esame, per la deliberazione di rilievi su atti del Governo, dello schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo (Atto n. 212) .....	14
SEDE REFERENTE:	
Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali. Testo base C. 3118 Governo, C. 67 Stucchi, C. 68 Stucchi, C. 711 Urso, C. 736 Mogherini Rebesani, C. 846 Angela Napoli, C. 1616 Garagnani, C. 2062 Giovanelli, C. 2247 Borghesi, C. 2471 Di Pietro, C. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3195 Garagnani ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	14
ALLEGATO 2 ( <i>Emendamento del relatore 14.50 e relativi subemendamenti</i> ) .....	24
COMITATO DEI NOVE:	
Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. Emendamenti C. 3209-bis-A/R Governo .....	19
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche. Emendamenti C. 278-A Farina Coscioni, ed abb. (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	19
ALLEGATO 3 ( <i>Parere contrario e nulla osta</i> ) .....	27

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Martedì 8 giugno 2010.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.10 alle 10.25.

**COMITATO DEI NOVE**

*Martedì 8 giugno 2010.*

**Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione.**

**Emendamenti C. 3209-bis-A/R Governo.**

Il Comitato si è riunito dalle 10.25 alle 10.40.

**ATTI COMUNITARI**

*Martedì 8 giugno 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

**La seduta comincia alle 10.40.**

**Modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex).**

**COM (2010) 61 def.**

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 maggio 2010.

Maria Piera PASTORE (LNP), *relatore*, presenta una proposta di documento finale (*vedi allegato 1*).

Roberto ZACCARIA (PD), nel concordare sulla necessità di un aggiornamento del regolamento CE n. 2007/2004, con cui è stata istituita l'Agenzia Frontex, ritiene necessario focalizzare la finalità in cui si inquadra la modifica proposta.

Rileva, infatti, che nella relazione illustrativa della relatrice e, quindi, nella proposta di parere presentata la finalità principale del documento in esame sembra essere quella delle strategie da assumere per un'efficace controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea e per il contrasto all'immigrazione illegale. Sottolinea invece come l'impostazione e le finalità date dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea rispetto alla proposta di modifica in esame sembrano essere in parte diverse. In particolare, ricorda che il considerando n. 1 della proposta in esame prevede espressamente che « uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione europea è lo sviluppo di una politica migratoria europea lungimirante e articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità ».

Evidenzia quindi come l'Unione europea attribuisca alla proposta in esame uno spirito che non si coglie nella proposta di documento presentata dalla relatrice.

Rileva, altresì, che nel considerando n. 4 si evidenzia come il regolamento rispetti i diritti fondamentali ed osservi i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto di asilo, il non respingimento, la non discriminazione, i diritti del bambino e il diritto a un ricorso effettivo.

Ritiene non secondario tale profilo, ricordando come nel regolamento si affronti il tema del rapporto con i Paesi terzi e delle modalità con cui si effettuano gli interventi di Frontex.

Evidenzia, pertanto, come questi aspetti presenti nella proposta dell'Unione europea non si ritrovano invece nella proposta di documento della relatrice: sembra

quindi una lettura parziale rispetto al documento elaborato in sede comunitaria.

Ricorda inoltre che nella proposta di documento conclusivo si fa incisivamente riferimento alla necessità di combattere sia le organizzazioni criminali che organizzano i flussi migratori sia quelle che sfruttano gli immigrati irregolari, impiegandoli in attività illegali o prive di tutele economiche e previdenziali. Non comprende peraltro perché non si ricorda anche che l'Italia non ha ancora recepito la direttiva dell'Unione europea sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumono clandestini.

Rileva pertanto come, da una parte, si stigmatizza tale sfruttamento mentre dall'altra parte ci si trova di fronte ad un vistoso inadempimento da parte dell'Italia. È come dire che l'irregolarità si colpisce alle frontiere e poi non ce ne si cura più.

Per quanto riguarda i rimpatri, la proposta di documento riprende il tema dei rimpatri volontari, dimenticando tuttavia che in Italia non sono di fatto realizzabili con una legislazione che definisce come reato l'immigrazione clandestina. Ricorda inoltre che l'Italia non ha ancora recepito la direttiva dell'Unione europea sui rimpatri.

Ricorda inoltre che nel corso dell'audizione del ministro Maroni la relatrice ha posto all'attenzione della Commissione la questione dell'impatto finanziario per gli Stati membri: il ministro si è quindi soffermato sulla questione dei costi amministrativi, che opportunamente non devono essere eccessivi rispetto alle spese operative. Nel parere, inoltre, si chiede che vi sia un rimborso degli oneri relativi alla permanenza delle strutture di accoglienza in cui si svolgono gli accertamenti sull'identità degli immigrati ed in cui si avviano le verifiche per i singoli richiedenti asilo o destinati al rimpatrio. Ritiene che la questione potrebbe essere posta anche in considerazione della poca fiducia che nutre rispetto ai centri di accoglienza di alcuni Paesi, quali la Libia. Il ministro Maroni, nel corso dell'audizione, ha rile-

vato tuttavia che si tratta di un'ipotesi utopistica: non comprende dunque come si pensi di risolverla.

Ribadisce quindi l'opportunità di non limitare il documento della I Commissione ad una sola delle finalità che esso si prefigge. Evidenzia inoltre come nella proposta della relatrice non vi sia alcun riferimento alla necessità che i respingimenti in mare avvengano nel rispetto del diritto internazionale.

Mario TASSONE (UdC), nel prendere atto di quanto è emerso dal dibattito si sofferma su un provvedimento che può apparire marginale rispetto ai lavori della Commissione. Ritiene tuttavia necessaria una riflessione ulteriore, considerato che la questione di fondo che si pone riguarda l'operatività di organismi preposti al contrasto all'immigrazione illegale che tuttavia non svolgono appieno le proprie funzioni e non sviluppano le premesse che erano alla base della loro istituzione.

Occorre, a suo avviso, inserire la questione nell'ambito di una politica di insieme sull'immigrazione; l'interesse sembra invece solo quello di creare a livello di Unione europea ulteriori strutture burocratiche.

È quindi necessario chiarire preliminarmente qual è la politica dell'Unione europea sull'immigrazione, sul contrasto alla criminalità organizzata, sulla garanzia del rispetto dei diritti umani. Solo dopo potrà inserirsi un dibattito sull'attività e del ruolo di Frontex, inquadrandolo in una politica comunitaria organica e razionale. Dovrebbe essere interesse dell'intera Commissione comprendere con chiarezza che tipo di proiezione vi è per questa materia. Si potrebbe quindi valutare la possibilità di svolgere un'audizione del Ministro per le Politiche europee, Andrea Ronchi, per chiarire tali aspetti nonché per comprendere i risultati raggiunti nell'ambito dell'accordo di Schengen. Ritiene infatti che una valutazione complessiva sia preliminare rispetto alla conclusione dell'esame del documento in titolo.

Maria Piera PASTORE (LNP), *relatore*, ricorda come il compito di Frontex sia

proprio quello di cooperare nelle operazioni che riguardano le frontiere esterne degli Stati membri. Ritiene quindi non rilevante, in questo quadro, il riferimento al mancato recepimento da parte dell'Italia della direttiva dell'Unione europea sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumono clandestini: non è infatti questo l'obiettivo dell'agenzia Frontex.

Con riferimento alla necessità di potenziare i principi di solidarietà e responsabilità, richiamata dal collega Zaccaria, intende tale rilievo nel senso che tali principi devono essere tenute presenti non solo da parte dello Stato membro che si trova ad affrontare numerose azioni di rimpatrio poiché è geograficamente posto al confine, ma anche da parte di Frontex, dell'Unione europea e, quindi, di tutti gli Stati membri. In questo senso, nella proposta di documento presentata si fa riferimento all'esigenza di una partecipazione ai costi da parte di tutti i Paesi dell'Unione europea, che oggi non sembrano sentirsi interamente coinvolti. Non è infatti condivisibile che tutte le spese per il controllo delle frontiere, per i rimpatri e per le strutture di accoglienza siano sostenute dallo Stato membro situato al confine per ragioni geografiche.

Per quanto riguarda la materia del diritto di asilo ricorda che, come è emerso anche nel corso dell'audizione del Ministro Maroni, il Presidente dell'Assemblea dell'ONU è di nazionalità libica. Non si può quindi pensare in maniera preconcetta che in tale Paese non ci sia rispetto dei diritti umani nell'ambito delle strutture di accoglienza.

Alla luce del dibattito, prospetta infine l'opportunità di integrare le premesse della proposta di documento, inserendo la seguente lettera: « i) la proposta rispetta i diritti fondamentali e le norme dell'Unione europea. »

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.**

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Martedì 8 giugno 2010.*

**Audizione informale di esperti della materia nell'ambito dell'esame, per la deliberazione di rilievi su atti del Governo, dello schema di decreto legislativo recante riordino del processo amministrativo (Atto n. 212).**

L'audizione informale è stata svolta dalle 11 alle 12.15.

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 8 giugno 2010. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Aldo Brancher e il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico.*

**La seduta comincia alle 14.05.**

**Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali.**

Testo base C. 3118 Governo, C. 67 Stucchi, C. 68 Stucchi, C. 711 Urso, C. 736 Mogherini Rebesani, C. 846 Angela Napoli, C. 1616 Garagnani, C. 2062 Giovanelli, C. 2247 Borghesi, C. 2471 Di Pietro, C. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3195 Garagnani.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 giugno 2010.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che sono stati presentati subemendamenti all'emendamento 14.50 del relatore (*vedi allegato 2*), presentato nella precedente seduta. Comunica che una proposta emendativa presentata dalla deputata Lanzillotta, tesa ad aggiungere un comma all'emendamento 14.50, è da considerarsi irricevibile in quanto non riferita

al testo dell'emendamento e in quanto modificativa di parti del provvedimento, in particolare il comma 1 dell'articolo 14 e il comma 3 dell'articolo 9, non toccate dall'emendamento medesimo. Ricorda infatti che, come ribadito da ultimo dal Presidente della Camera nella seduta della Giunta del Regolamento del 28 febbraio 2007, i subemendamenti hanno contenuto e portata più limitati rispetto all'emendamento cui si riferiscono, in quanto incidono soltanto sul testo di quest'ultimo.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) invita la presidenza a rivedere la dichiarazione di irricevibilità della sua proposta emendativa, ricordando come l'esame dei progetti di legge in sede referente si caratterizzi per una maggiore flessibilità rispetto all'esame in Assemblea o in sede legislativa. A suo avviso, incidendo l'emendamento del relatore in modo molto significativo sulla delicata delega al Governo in materia di razionalizzazione delle province, la presidenza non dovrebbe applicare un criterio eccessivamente formalistico, ma ammettere anche proposte emendative che si riferiscano in generale al meccanismo della delega. Fa presente, tra l'altro, che il peculiare regime di ammissibilità degli emendamenti a disegni di legge collegati fa sì che la sua proposta emendativa non potrà essere presentata neppure in Assemblea, se non viene considerata ricevibile dalla presidenza della Commissione.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, chiarisce che la proposta emendativa presentata dalla deputata Lanzillotta, pur presentandosi formalmente come un subemendamento all'emendamento 14.50 del relatore, costituisce nella sostanza un nuovo emendamento al testo base, presentato però oltre il termine stabilito a questo fine, che è scaduto martedì 11 maggio alle ore 14. La proposta emendativa della deputata Lanzillotta – riducendo i termini di cui all'articolo 14, comma 1, e all'articolo 9, comma 3, del testo base – tende infatti nella sostanza a modificare non l'emendamento del relatore, ma parti del testo

base sulle quali l'emendamento del relatore non interviene. Conferma pertanto la dichiarazione di irricevibilità.

Esprime quindi parere favorevole sul subemendamento Lorenzin 0.14.50.11; invita al ritiro del subemendamento Lorenzin 0.14.50.2, in quanto la disposizione in esso prevista è già contenuta nella legge n. 42 del 2010; ed esprime parere contrario su tutti gli altri subemendamenti. Raccomanda l'approvazione del suo emendamento 14.50 ed esprime parere contrario su tutti i restanti emendamenti all'articolo 14.

Con riferimento all'articolo 15, esaminato nella precedente seduta, avverte che il relatore e il Governo si riservano di valutare in vista della discussione in Assemblea l'opportunità di modificarne il testo per tenere conto di alcune proposte emendative meritevoli di riflessione.

Il ministro Roberto CALDEROLI esprime parere conforme a quello del relatore.

Beatrice LORENZIN (Pdl) ritira il suo subemendamento 0.14.50.2.

Amedeo CICCANTI (UdC), con riferimento al subemendamento Lorenzin 0.14.50.11, sul quale il relatore e il Governo hanno espresso parere favorevole, fa presente che è necessario chiarire, eventualmente con un rinvio ad altra norma, che cosa si intenda per territorio montano.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, ritiene corretta l'osservazione del deputato Ciccanti. Considerato tuttavia che la Commissione deve concludere l'esame degli emendamenti nella seduta di oggi e che non c'è quindi il tempo per un approfondimento sul punto, si riserva di proporre una definizione di territorio montano al momento della discussione del provvedimento in Assemblea.

Il ministro Roberto CALDEROLI ricorda che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, spetta alle regioni definire che cosa sia territorio mon-

tano: in passato è stata infatti dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa statale che definiva i territori montani sulla base di un criterio altimetrico. Ciò premesso, il Governo è in ogni caso disponibile a svolgere, insieme con il relatore, una riflessione più approfondita in vista della discussione del provvedimento in Assemblea.

Amedeo CICCANTI (UdC) insiste sulla necessità di una definizione del territorio montano nel provvedimento in esame, onde evitare che la disposizione recata dall'emendamento del relatore debba poi essere interpretata alla luce delle diverse definizioni che le regioni danno della nozione di territorio montano.

Mario TASSONE (UdC) ritiene che la questione debba essere risolta ora, e non rinviata al momento dell'esame del provvedimento in Assemblea. La Commissione ha infatti il dovere di portare all'attenzione dell'Aula un testo quanto più possibile istruito e compiuto.

Gianclaudio BRESSA (PD) ritiene che l'emendamento 14.50 del relatore sia incostituzionale per contrasto con gli articoli 5 e 133 della Costituzione. L'articolo 5 infatti stabilisce che la Repubblica « riconosce » le autonomie locali, il che, alla luce degli atti dell'Assemblea costituente e della dottrina, deve intendersi nel senso che le autonomie locali non sono costituite o eliminate con atto di imperio del legislatore, ma sono preesistenti in quanto fondate su una unità storica. Quanto all'articolo 133, questo non solo non ammette espressamente la possibilità della soppressione di una o più province, di modo che sulla legittimità costituzionale di questo tipo di intervento si potrebbe discutere, ma delinea un procedimento per la modifica delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province che parte dal basso, ossia dall'iniziativa dei comuni. Preannuncia pertanto che il suo gruppo, ritenendo incostituzionale l'emendamento 14.50, si asterrà dalla votazione dei subemendamenti ad esso riferiti, con l'ecce-

zione del subemendamento Bressa 0.14.50.4, il quale propone l'unica forma di soppressione delle province ammissibile a Costituzione invariata, vale a dire la soppressione delle province coinvolte o contigue alle aree metropolitane. È infatti evidente che, nel momento in cui la Costituzione prevede espressamente le città metropolitane, la istituzione di queste ultime non può che portare con sé la soppressione delle province insistenti sullo stesso territorio.

Il ministro Roberto CALDEROLI chiede al deputato Bressa se la formulazione dell'articolo 14, comma 2, lettera c) del testo base sia, a suo avviso, più rispondente al dettato costituzionale.

Gianclaudio BRESSA (PD) risponde che il testo base è formalmente più corretto, ma sostanzialmente equivalente al testo proposto dal relatore con il suo emendamento. In entrambi i casi infatti si dimentica che la Costituzione esige, per la modifica delle circoscrizioni provinciali, una iniziativa dal basso, ossia che parta dai comuni.

Amedeo CICCANTI (UdC) ritiene che la questione attenga principalmente al termine « soppressione », che non è contemplato dalla Costituzione con riguardo alle province.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ritiene che l'articolo 133 della Costituzione debba essere letto in chiave sistematica e che la disciplina procedurale da esso prevista riguardi soltanto l'ipotesi di modifica della circoscrizione di determinate e individuate province ovvero l'istituzione di nuove e specifiche province. L'articolo 133 non impedisce, quindi, al legislatore di dettare una disciplina di carattere generale ed astratto per la razionalizzazione del sistema delle province e per la soppressione di alcune di esse, individuate mediante criteri universali. Ricorda, per inciso, che un intervento di razionalizzazione a carattere generale ed astratto sulle province fu proposto al Parlamento anche

dal Governo Prodi nella passata legislatura.

Chiarisce che il suo subemendamento 0.14.50.9, volto ad elevare da 200 mila a 500 mila la soglia del numero di abitanti cui far riferimento ai fini della soppressione di province, è motivato dalla considerazione che, nel momento in cui le funzioni di area vasta sono affidate ai comuni, anziché – come da lei auspicato – alle province, la dimensione territoriale ottimale delle province è certamente più ampia di quella prevista dall'emendamento del relatore.

Richiama il suo subemendamento 0.14.50.3 per ribadire che le province che insistono su aree metropolitane devono essere soppresse con l'istituzione delle città metropolitane: in materia di città metropolitane, infatti, la legge n. 42 del 2010 reca disposizioni piuttosto confuse.

Invita il Governo ad una ulteriore riflessione sulla proposta del suo subemendamento 0.14.50.14, che tende in sostanza ad ampliare sensibilmente la circoscrizione delle prefetture, riducendo quindi il numero di queste ultime, sulla base della considerazione che nulla impone di far coincidere la circoscrizione delle prefetture con quella delle province.

Quanto infine alla sua proposta emendativa considerata irricevibile dalla presidenza, fa presente che essa affrontava una questione di grande rilevanza politica: attraverso la delega di cui all'articolo 14, infatti, l'intervento del Governo sulle province è in definitiva rinviato di ventiquattro mesi; sarebbe invece opportuno, anche per verificare l'effettiva volontà del Governo di ridurre le province, abbreviare il termine della delega legislativa a due mesi.

Pierluigi MANTINI (UdC) ricorda che la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, seppure ha lasciato aperte molte questioni, ne ha anche definite alcune: la individuazione delle funzioni fondamentali e dei relativi contenuti non è stata demandata alle regioni ma riservata al legislatore statale. Quanto alla soppressione delle province, ritiene che la Costituzione non la impedisca: è del resto un

principio generale del diritto che quel che si può disporre con un provvedimento si può anche revocare con un provvedimento dello stesso tipo. Nel caso di specie, la Costituzione consente l'istituzione di nuove province con legge della Repubblica; non si vede quindi perché con legge della Repubblica non si dovrebbe poter sopprimere determinate province. Certo, sarebbe opportuna una riflessione più approfondita: l'esigenza di contenimento delle spese per le istituzioni è un argomento, ma non può essere l'unico. Occorrerebbe, a suo avviso, una riforma *ad hoc*, una riforma più coraggiosa.

Amedeo CICCANTI (UdC) ricorda che l'articolo 133 della Costituzione parla di modifica delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove province e che dal 1948 ad oggi sono state istituite alcune nuove province e riviste le circoscrizioni di altre, ma non si è mai soppressa una provincia. Non c'è dubbio che il combinato disposto degli articoli 5 e 133 impedisce la soppressione delle province. Nell'articolo 5 le autonomie locali, tra cui rientrano le province, appaiono come entità che la Repubblica «riconosce», e non istituisce. Ai sensi dell'articolo 133, d'altra parte, il legislatore statale può negare l'istituzione di nuove province o la modifica dei confini di province esistenti, ma non può proporre: l'iniziativa spetta infatti ai comuni. Per tutte queste ragioni non c'è dubbio che l'emendamento del relatore sia incostituzionale. Ritiene essenziale che il Governo intervenga su questo punto prima che si proceda alla votazione.

Oriano GIOVANELLI (PD) deplora gli sforzi di quanti si sono ingegnanti a piegare il dettato costituzionale alle proprie volontà. Sulle province, il quadro costituzionale è molto chiaro e non richiede interpretazioni: se si vuole sopprimere le province, occorre rivedere l'articolo 114 della Costituzione; se si vuole trasformare la natura, per esempio configurandole come enti elettivi di secondo grado, come da alcuni gruppo proposto, è sufficiente una legge ordinaria; se si vuole

modificarne le circoscrizioni o istituirne di nuove, occorre l'iniziativa dei comuni, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. Ciò premesso, ritiene che, se davvero la maggioranza vuole ridurre le province, la cosa più corretta da fare per evitare confusione e forzature è modificare l'articolo 133 della Costituzione: a suo avviso, è senz'altro possibile farlo in ventiquattro mesi, ossia prima che scada la delega al Governo.

Sabrina DE CAMILLIS (Pdl) esprime preoccupazione per il fatto che nuovamente, nell'ambito della discussione della razionalizzazione delle province, si richiama la provincia di Isernia – la più piccola d'Italia – senza tenere conto del fatto che la regione Molise ha solo due province che, nel momento in cui fossero dimezzate, vedrebbero l'unica provincia coincidere con il territorio regionale.

Condivide, quindi, quanto evidenziato dal collega Mantini in ordine all'esigenza di definire in modo chiaro quali siano le deroghe rispetto al principio generale, tenendo conto di importanti parametri quali quello dello svolgimento delle funzioni e della densità della popolazione.

Gianclaudio BRESSA (PD) ricorda come gli articoli 5 e 133 della Costituzione non siano stati oggetto di modifica da parte della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che è intervenuta sul Titolo V. Rileva come dagli atti preparatori dell'Assemblea costituente e da quanto evidenziato dalla dottrina, una lettura sistematica degli articoli 5 e 133 porta al riconoscimento della dimensione storica degli enti locali. Evidenzia come la Costituzione faccia riferimento al solo mutamento delle circoscrizioni provinciali ed all'istituzione di nuove province mentre il termine « soppressione » appare fuori da tali previsioni.

Si sofferma quindi sull'articolo 114 della Costituzione che, nel prevedere che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato, stabilisce che essi siano enti tra loro distinti. Rileva come la legge sulle città metropolitane

contenga elementi utili; appare evidente che se vi è una possibilità di prevedere con legge ordinaria la soppressione delle province questa si avrà solo nel momento in cui venga istituita la città metropolitana.

Richiama, a titolo esemplificativo, le due ipotesi che vi erano state per l'istituzione della città metropolitana di Venezia. Se si fosse acceduto all'ipotesi più ampia sarebbe stato chiaro che la nuova dimensione avrebbe assorbito altre province, quali quelle di Padova e di Treviso. Si tratta infatti dell'unica ipotesi che – a Costituzione vigente – consente di superare la dimensione provinciale.

Ribadisce quindi come non serva il richiamo all'articolo 133 della Costituzione nel momento in cui si prevede una procedura inversa rispetto a quella ivi prevista. A quel punto, l'unica strada percorribile è quella di una modifica costituzionale del suddetto articolo poiché altrimenti qualsiasi disposizione, salvo quanto evidenziato sulle città metropolitane, recata con legge ordinaria sarebbe incostituzionale. Ritiene che la I Commissione sia chiamata a svolgere il proprio ruolo senza far prelevare atteggiamenti demagogici.

Donato BRUNO, *presidente*, per quanto riguarda la questione posta dalla collega Lanzillotta con riguardo al proprio subemendamento, ribadisce che la dichiarazione di irricevibilità è dovuta al fatto che esso non è riferito al testo dell'emendamento ed è modificativo di parti del provvedimento non toccate dall'emendamento 14.50 del relatore. Ricorda infatti che i subemendamenti hanno contenuto e portata più limitati rispetto all'emendamento cui si riferiscono, in quanto incidono soltanto sul testo di quest'ultimo.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) ribadisce che la Commissione è riunita in sede referente con procedure che non hanno la rigidità della sede legislativa e che non possono non consentire di presentare in questa sede il subemendamento. Rileva che l'articolo 14 non è stato oggetto di votazione da parte della Commissione e non vede quindi quale sarebbe il momento per presentare il subemendamento.



Donato BRUNO, *presidente*, ricorda il termine per la presentazione di emendamenti è stato fissato dalla Commissione ed è uguale per tutti i deputati. Ricorda che l'articolo 14 è stato accantonato e che tutti i presentatori degli emendamenti sono stati invitati a ritirarli alla luce del nuovo emendamento 14.50 da lui presentato. Il subemendamento proposto dalla collega Lanzillotta è quindi irricevibile in quanto inerisce a parti non contemplate dall'emendamento del relatore.

Ricorda poi che, come convenuto nelle precedenti sedute, saranno considerati respinti, ai fini della ripresentazione in Assemblea, tutti gli emendamenti o subemendamenti sui quali non vi sia un parere favorevole da parte del relatore e del Governo. Ricorda che il parere del relatore e del Governo è favorevole sul subemendamento Lorenzin 0.14.50.11 e sull'emendamento 14.50 del relatore. Quanto al subemendamento Lorenzin 0.14.50.11, il relatore si è impegnato a verificare per l'esame in Assemblea la possibilità di una formulazione che contenga anche una definizione di « territorio montano ».

Gianclaudio BRESSA (PD) preannuncia che il suo gruppo parteciperà alla votazione sul solo emendamento 14.50 del relatore, mentre non parteciperà – per i motivi esposti – alla votazione dei subemendamenti presentati.

Lorenzo RIA (UdC), intervenendo a titolo personale, preannuncia il proprio voto favorevole sul subemendamento Lorenzin 0.14.50.11. Ritiene infatti opportuno stemperare l'eccessiva rigidità della delega, invitando il legislatore delegato a svolgere una riflessione più accurata, che tenga conto della specificità e dell'origine storica delle diverse province e non si limiti quindi a tagliare con un colpo d'accetta tutte quelle di popolazione inferiore a 200 mila abitanti.

Mario TASSONE (UdC) dichiara il voto contrario del suo gruppo sul subemendamento Lorenzin 0.14.50.11.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI) dichiara il proprio voto contrario sul sube-

emendamento Lorenzin 0.14.50.11, rilevando che forse non è un caso che siano in corso iniziative per istituire province montane che hanno proprio i requisiti previsti dal suddetto subemendamento. Personalmente condivide la soppressione delle province e ritiene fondamentale evitare in futuro l'istituzione di nuove.

La Commissione, con distinte votazioni, approva il subemendamento Lorenzin 0.14.50.11 e l'emendamento 14.50 del relatore, come risultante dal subemendamento approvato.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che il testo risultante dall'approvazione degli emendamenti sarà trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva e al Comitato per la legislazione per l'espressione del prescritto parere. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

#### COMITATO DEI NOVE

*Martedì 8 giugno 2010.*

**Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione.**

**Emendamenti C. 3209-bis-A/R Governo.**

Il Comitato si è riunito dalle 14.50 alle 14.55.

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Martedì 8 giugno 2010. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

**La seduta comincia alle 14.55.**

**Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche.**

**Emendamenti C. 278-A Farina Coscioni, ed abb.**  
(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere).*

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Isabella BERTOLINI, *presidente e relatore*, propone di esprimere parere contrario sugli emendamenti Livia Turco 1.33 e 1.35, Occhiuto 2.6, Palagiano 2.11, Calgaro 2.31, Palagiano 2.13, Livia Turco 2.34, Calgaro 2.35, Palagiano 2.36 e 2.14, Livia Turco 2.38, Occhiuto 3.50, Binetti 3.33, Palagiano 3.13, Livia Turco 3.32, Palagiano 3.14, Nunzio Francesco Testa 3.5, Livia Turco 3.35, Palagiano 3.7, Lo Monte 3.30, Livia Turco 3.34, Binetti 3.41, Mura 3.10, Palagiano 3.9, Calgaro 3.36 e 3.37, Farina Coscioni 3.38, Palagiano 3.11, Livia Turco 3.40, Binetti 3.48, Calgaro 4.45, Livia Turco 4.32, Pedoto 4.33, Livia Turco 4.34, Livia Turco 4.35, Palagiano 4.16, Binetti 4.36, Calgaro 4.37, gli identici emendamenti Palagiano 4.17 e Lo Monte 4.30,

Mura 4.22, Palagiano 4.38, Palagiano 4.18, Livia Turco 4.9 e 4.10, Palagiano 4.19 e 4.39, Mura 4.23, Palagiano 4.25, Binetti 4.40, Mura 4.27, Livia Turco 4.41, Palagiano 4.20, Calgaro 4.42, Mura 4.26, Palagiano 4.21, Pedoto 4.43, Palagiano 4.44, Livia Turco 4.02, Mura 4.03, Palagiano 6.3, Calgaro 9.44 e Farina Coscioni 11.031, in aderenza a quanto evidenziato dal Comitato nei pareri espressi sul provvedimento in esame. Propone invece di esprimere nulla osta sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 (*vedi allegato 3*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 15.**

## ALLEGATO 1

**Modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) (COM (2010) 61 def.)**

**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO**

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati;

esaminata la proposta di modifica del regolamento n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce una Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea (Frontex);

rilevato che:

*a)* la proposta riguarda un tema che ha assunto un'importanza cruciale nell'ambito del confronto politico a livello europeo: quello delle strategie da assumere per un efficace controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea e per il contrasto all'immigrazione illegale;

*b)* il controllo delle frontiere esterne è nell'interesse non solo del singolo Paese, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito i controlli di frontiera interni nell'ambito del progetto Schengen;

*c)* l'immigrazione illegale rimane un fenomeno estremamente preoccupante, nonostante i progressi assicurati dall'adozione di politiche attive di contrasto da parte di alcuni degli Stati membri e dall'istituzione di Frontex (che dimostra la crescente consapevolezza da parte dell'Unione Europea);

*d)* è necessario combattere sia le organizzazioni criminali che organizzano i flussi migratori sia quelle che sfruttano gli

immigrati irregolari, impiegandoli in attività illegali o prive di tutele economiche e previdenziali;

*e)* l'intervento dell'Unione Europea è necessario per ottenere risultati concreti e per evitare che gli Stati membri più esposti a causa della loro collocazione geografica, come l'Italia, si sentano abbandonati e siano costretti a fronteggiare da soli le emergenze;

*f)* l'Italia, insieme ad altri partner, ha ripetutamente sollecitato le istituzioni europee al massimo impegno perché il problema deve essere affrontato in un'ottica comunitaria basata sui principi di solidarietà tra gli Stati membri nei confronti dei Paesi più esposti e di cooperazione con i Paesi terzi. Ed è apprezzabile che il Programma di Stoccolma, accogliendo le richieste di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, abbia posto il rafforzamento di Frontex tra le priorità dell'Unione Europea nel prossimo quinquennio;

*g)* i dati a disposizione consentono di affermare che Frontex può diventare uno strumento decisivo per quanto riguarda il pattugliamento e la vigilanza dei confini marittimi, anche se la sua operatività appare ancora insoddisfacente;

*h)* appaiono condivisibili gli obiettivi, che la proposta di modifica del regolamento si prefigge, di incrementare la capacità operativa dell'Agenzia, così come di rafforzarne la collaborazione con i

Paesi terzi, specie quelli di partenza o di transito degli immigrati, di garantirne l'integrazione con altre agenzie europee, in particolare Europol, di consentire a Frontex di acquisire attrezzature proprie per il controllo e la sorveglianza delle frontiere;

l) rilevata altresì l'esigenza che il presente documento finale, unitamente al testo del parere espresso dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, sia trasmesso alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale nonché al Parlamento europeo;

esprime una valutazione positiva sulla proposta di modifica del regolamento con le seguenti osservazioni:

1) ogni modifica, anche di natura legislativa, sul ruolo e sull'attività di Frontex deve essere diretta a trasformare l'Agenzia in un efficace strumento per la protezione delle frontiere comuni anche in coordinamento con Europol e con gli altri attori europei;

2) il concetto di operazione congiunta deve comprendere, oltre alle attività di vigilanza e controllo delle frontiere, anche i diversi adempimenti connessi con la gestione degli immigrati clandestini rintracciati e soccorsi, per i quali lo Stato membro dovrebbe ottenere da Frontex un adeguato finanziamento. Infatti, occorre considerare le consistenti spese relative al trasporto degli immigrati irregolari alle strutture di accoglienza nelle quali si svolgono gli accertamenti sulla loro identità e sono avviate le verifiche amministrative relative allo status dei singoli immigrati richiedenti asilo o destinati al rimpatrio. Particolarmente onerosi sono anche i costi relativi alla permanenza nelle strutture e all'attività di collaborazione con le rappresentanze consolari competenti al fine dell'identificazione. Anche per sostenere tali oneri lo Stato membro dovrebbe ricevere adeguato finanziamento o, comunque, occorrerebbe prevedere forme di cofinanziamento da parte di Frontex per sostenere tali adempimenti;

3) in tema di operazioni congiunte, occorre prevedere e rendere operativi voli congiunti di rimpatrio organizzati e finanziati o cofinanziati dall'Agenzia;

4) è necessario garantire la massima efficienza da parte di Frontex. In particolare, occorre evitare che le risorse di bilancio siano destinate in ampia misura a spese di carattere amministrativo invece che a spese operative, alle quali andrebbe attribuita la quasi totalità delle somme stanziare;

5) il previsto rafforzamento di Frontex deve riguardare anche l'istituzione e la gestione di centri europei per l'identificazione e l'espulsione degli immigrati clandestini e la creazione di un sistema europeo per la gestione delle domande di asilo, come auspicato dalle stesse istituzioni dell'Unione Europea;

6) è necessario sostenere e conferire maggiore efficacia alla politica di collaborazione tra Frontex ed i Paesi di origine e di transito dell'immigrazione illegale prevedendo che gli Stati membri ricevano un sostegno tecnico e finanziario dall'Agenzia per le iniziative di cooperazione bi e multilaterali che gli stessi intraprendono con i Paesi terzi;

7) occorre rafforzare il ruolo di Frontex nella cooperazione con i Paesi terzi attraverso la sottoscrizione di accordi tra l'Unione Europea e i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori. In particolare, si ricorda che l'accordo sottoscritto dall'Italia con la Libia (e con altri Paesi africani) sta dando proficui risultati sul piano dell'impegno libico per il pattugliamento delle proprie coste e della lotta ai trafficanti di esseri umani;

8) è necessario definire meccanismi di concertazione tra Frontex e gli Stati membri che, senza pregiudicare il processo di rafforzamento dell'Agenzia incentrato su una più efficiente gestione del personale e dei mezzi tecnici messi a

disposizione dai Paesi membri, garantisca comunque ai Paesi membri la necessaria autonomia operativa in termini di modalità e tempistica di impiego;

9) al fine di consentire l'effettiva operatività di Frontex e di rilanciare l'at-

tività dell'Agenzia sulla base di una effettiva solidarietà tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere, si ritiene inoltre necessario l'impegno finanziario e tecnico di tutti i Paesi membri della Unione Europea.

## ALLEGATO 2

**Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali (Testo base C. 3118 Governo, C. 67 Stucchi, C. 68 Stucchi, C. 711 Urso, C. 736 Mogherini Rebesani, C. 846 Angela Napoli, C. 1616 Garagnani, C. 2062 Giovanelli, C. 2247 Borghesi, C. 2471 Di Pietro, C. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3195 Garagnani)**

**EMENDAMENTO DEL RELATORE 14.50  
E RELATIVI SUBEMENDAMENTI**

**ART. 14.**

*Alla lettera a), dopo le parole: , tenendo conto inserire le seguenti:* dell'identità storica delle provincie e.

**0. 14. 50. 1.** Ria.

*Dopo la lettera a), aggiungere la seguente:*

*a-bis)* previsione della soppressione delle provincie nei cui capoluoghi vengono istituite le città metropolitane. I comuni che non entrano a far parte delle aree metropolitane confluiscono, secondo il principio della continuità territoriale, con le modalità previste dalle leggi vigenti, nelle provincie confinanti con la provincia soppressa.

**0. 14. 50. 2.** Lorenzin.

*Dopo la lettera a) aggiungere la seguente:*

*a-bis)* previsione della soppressione delle provincie aventi come capoluogo un comune appartenente a una città metropolitana ovvero una città metropolitana.

*Conseguentemente, alla lettera e), dopo la parola: contigue, aggiungere le seguenti:* o alla città metropolitana.

**0. 14. 50. 3.** Lanzillotta.

*Al comma 2 sostituire la lettera b) con la seguente:*

*b)* previsione della soppressione delle provincie coinvolte o contigue alle aree metropolitane;

**0. 14. 50. 4.** Bressa, Amici, Giovanelli.

*Alla lettera b) sostituire le parole: in ogni caso con le seguenti:* di norma.

**0. 14. 50. 5.** Ria.

*Alla lettera b) sostituire le parole: ai 200.000 abitanti con le seguenti: ad 1.000.000 di abitanti.*

**0. 14. 50. 6.** Donadi, Borghesi, Favia.

Alla lettera b) sostituire la parola: 200.000 con la seguente: 500.000.

\* **0. 14. 50. 7.** Ciccanti, Tassone, Manino, Mantini.

Alla lettera b) sostituire la parola: 200.000 con la seguente: 500.000.

\* **0. 14. 50. 8.** Borghesi, Favia, Donadi.

Alla lettera b) sostituire la parola: 200.000 con la seguente: 500.000.

\* **0. 14. 50. 9.** Lanzillotta.

Alla lettera b) sostituire le parole: 200.000 con la seguente: 300.000.

**0. 14. 50. 10.** Favia, Borghesi, Donadi.

Alla lettera b) aggiungere, in fine, le parole: , oppure 150.000 abitanti, laddove il territorio sia montano per oltre il 50 per cento.

**0. 14. 50. 11.** Lorenzin.

**(Approvato)**

Alla lettera b) aggiungere, in fine le parole: e soppressione delle Prefetture, quali uffici periferici dell'amministrazione civile dell'interno, di cui all'articolo 11, del decreto legislativo 30 Luglio 1999, n. 300, le funzioni delle quali saranno trasferite, previa intesa tra i rappresentanti degli enti locali ed il dicastero competente, alle Questure e ai comuni;

**0. 14. 50. 12.** Borghesi, Favia, Donadi.

Dopo la lettera b) inserire la seguente:

b)-bis. revisione delle circoscrizioni territoriali delle provincie a partire da

quelle istituite dopo il 1990 e da quelle che insistono in aree interessate all'istituzione delle città metropolitane.

**0. 14. 50. 13.** Ria.

Sostituire la lettera c) con la seguente:

c) revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato accorpandoli in modo che la popolazione residente in ciascun ambito non sia inferiore al milione e mezzo di abitanti;

**0. 14. 50. 14.** Lanzillotta.

Aggiungere in fine il seguente periodo:

Le regioni a statuto speciale applicano le disposizioni di cui al presente comma in quanto principi generali dell'ordinamento della Repubblica e norme in materia di coordinamento della finanza pubblica, secondo quanto stabilito dai rispettivi statuti.

**0. 14. 50. 15.** Ria.

Sostituire il comma 2 con il seguente:

« 2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione della soppressione di province in base all'entità della popolazione di riferimento, all'estensione del territorio di ciascuna provincia e al rapporto tra la popolazione e l'estensione del territorio e tenendo conto della peculiarità dei territori montani, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione; previsione che il territorio di ciascuna provincia abbia un'estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta e tale da realizzare le maggiori economie di scala;

b) previsione che l'entità della popolazione di riferimento di cui alla lettera a) non possa in ogni caso essere inferiore ai 200.000 abitanti, secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica relativi all'anno 2009;

c) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato;

d) previsione che la razionalizzazione di cui al presente articolo avvenga nel rispetto dell'articolo 133 della Costituzione;

e) attribuzione a una o più province contigue nell'ambito della stessa regione delle funzioni e delle corrispondenti risorse umane e strumentali della provincia da sopprimere;

f) individuazione di una disciplina transitoria che assicuri la continuità dell'azione amministrativa e dei servizi ai cittadini ».

**14. 50.** Il relatore.

**(Approvato)**



ALLEGATO 3

**Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche  
(C. 278-A Farina Coscioni, ed abb.)**

**PARERE CONTRARIO E NULLA OSTA**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esprime

**PARERE CONTRARIO**

sugli emendamenti Livia Turco 1.33, Livia Turco 1.35, Occhiuto 2.6, Palagiano 2.11, Calgaro 2.31, Palagiano 2.13, Livia Turco 2.34, Calgaro 2.35, Palagiano 2.36, Palagiano 2.14, Livia Turco 2.38, Occhiuto 3.50, Binetti 3.33, Palagiano 3.13, Livia Turco 3.32, Palagiano 3.14, Nunzio Francesco Testa 3.5, Livia Turco 3.35, Palagiano 3.7, Lo Monte 3.30, Livia Turco 3.34, Binetti 3.41, Mura 3.10, Palagiano 3.9, Calgaro 3.36 e 3.37, Farina Coscioni 3.38, Palagiano 3.11, Livia Turco 3.40, Binetti

3.48, Calgaro 4.45, Livia Turco 4.32, Pedoto 4.33, Livia Turco 4.34, Livia Turco 4.35, Palagiano 4.16, Binetti 4.36, Calgaro 4.37, gli identici emendamenti Palagiano 4.17 e Lo Monte 4.30, Mura 4.22, Palagiano 4.38, Palagiano 4.18, Livia Turco 4.9 e 4.10, Palagiano 4.19 e 4.39, Mura 4.23, Palagiano 4.25, Binetti 4.40, Mura 4.27, Livia Turco 4.41, Palagiano 4.20, Calgaro 4.42, Mura 4.26, Palagiano 4.21, Pedoto 4.43, Palagiano 4.44, Livia Turco 4.02, Mura 4.03, Palagiano 6.3, Calgaro 9.44 e Farina Coscioni 11.031,

**NULLA OSTA**

sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1.