

## CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA

I Commissione permanente

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

*Martedì 8 giugno 2010*

### **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 montano: 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'eccezione 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 soppresso 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 proporle: 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 trasformarne 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. Ritene 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 subemendamento 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.**