

Verbale n. 38
Seduta del 12 novembre 2013

Il giorno 12 novembre 2013 alle ore 14.30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali, convocata con nota prot. n. 44073 del 7 novembre 2013, integrata con nota prot. 44514 dell'11 novembre 2013.

Partecipano alla seduta i Consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
LOMBARDI Marco	Presidente	PDL - Popolo della Libertà	5	presente
FILIPPI Fabio	Vicepresidente	PDL - Popolo della Libertà	1	presente
VECCHI Luciano	Vicepresidente	Partito Democratico	4	presente
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	2	assente
BARBIERI Marco	Componente	Partito Democratico	2	presente
BIGNAMI Galeazzo	Componente	PDL - Popolo della Libertà	3	presente
BONACCINI Stefano	Componente	Partito Democratico	2	presente
CAVALLI Stefano	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	1	presente
DEFRANCESCHI Andrea	Componente	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	1	presente
FERRARI Gabriele	Componente	Partito Democratico	2	presente
GRILLINI Franco	Componente	Gruppo Misto	3	presente
MANFREDINI Mauro	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	3	presente
MAZZOTTI Mario	Componente	Partito Democratico	2	presente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	3	assente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	2	presente
MORICONI Rita	Componente	Partito Democratico	2	presente
MUMOLO Antonio	Componente	Partito Democratico	2	presente
NALDI Gian Guido	Componente	Sinistra Ecologia Libertà - Idee Verdi	2	presente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione di Centro	1	presente
PARIANI Anna	Componente	Partito Democratico	3	presente
POLLASTRI Andrea	Componente	PDL - Popolo della Libertà	2	presente
SCONCIAFORNI Roberto	Componente	Federazione della Sinistra	2	presente

Il consigliere Andrea LEONI sostituisce per parte della seduta il consigliere Bignami.

E' presente la Vicepresidente e Assessore a "Finanze, Europa, Cooperazione con il sistema delle autonomie, Valorizzazione della montagna, Regolazione dei servizi pubblici locali, Semplificazione e trasparenza, Politiche per la sicurezza" Simonetta SALIERA.

Hanno partecipato ai lavori della Commissione: Cristofori e Tommasi (IBACN), Soldati (Resp. Serv. Bilancio e Finanze), Piacentini (Serv. Bilancio e Finanze), Filippini (Resp. Serv. Affari istituzionali e delle autonomie locali), Scandaletti (Serv. Informazione e comunicazione istituzionale A.L.), Veronese (Resp. Serv. Coordinamento Commissioni assembleari)

Presiede la seduta: Marco LOMBARDI

Assiste la Segretaria: Claudia Cattoli

Resocontista: Maria Giovanna Mengozzi

Il presidente **LOMBARDI** dichiara aperta la seduta.

Sono presenti i consiglieri Barbieri, Ferrari, Filippi, Manfredini, Montanari, Moriconi, Mumolo, Pariani, Pollastri, Leoni e Vecchi.

Il presidente **LOMBARDI** propone un'inversione nella trattazione degli oggetti all'ordine de giorno, anticipando l'esame del bilancio di previsione IBACN (ogg. 4643), per poi passare al progetto di legge sul rendiconto 2012 della Regione (ogg. 4183) e in conclusione al progetto di legge sulle misure urgenti per favorire il riordino territoriale (ogg. 4715).

La Commissione concorda.

- Approvazione del verbale n. 36 del 2013

La Commissione all'unanimità dei presenti approva il verbale n. 36 del 2013, relativo alla seduta del 31 ottobre 2013.

4643 - Proposta recante: "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e pluriennale 2014-2016 dell'Istituto per i beni artistici culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna" (delibera di Giunta n. 1479 del 21 10 13)

CRISTOFORI illustra il provvedimento.

La Commissione esprime parere favorevole con 17 voti a favore (PD), 4 contrari (LN, cons. Filippi PDL), 10 astenuti (PDL).

Entrano i consiglieri Bignami e Grillini.

4183 - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2012" (delibera di Giunta n. 854 del 24 06 13)

Relatore consigliere Luciano Vecchi

Relatore di minoranza consigliere Marco Lombardi

Il presidente **LOMBARDI** richiama l'illustrazione e la discussione svolte nella seduta del 4 novembre scorso e, in assenza di richieste di intervento, invita la Commissione a procedere all'esame degli articoli.

Art. 1 Approvazione del rendiconto generale

Art. 2 Entrate di competenza dell'esercizio finanziario 2012

Art. 3 Spese di competenza dell'esercizio finanziario 2012

Art. 4 Riepilogo delle entrate e delle spese di competenza dell'esercizio finanziario 2012

Art. 5 Residui attivi degli esercizi finanziari 2011 e precedenti

Art. 6 Residui passivi degli esercizi finanziari 2011 e precedenti

Art. 7 Residui attivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2012
Art. 8 Residui passivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2012
Art. 9 Situazione di cassa
Art.10 Situazione finanziaria
Art.11 Disposizioni speciali – eccedenze
Art.12 Attività e passività finanziarie e patrimoniali

Con distinte votazioni di identico contenuto, la Commissione esprime parere favorevole con 20 voti a favore (PD, Gruppo Misto), 14 contrari (PDL, LN), nessun astenuto su ciascuno degli articoli suddetti.

Entrano i consiglieri Bonaccini e Cavalli.

Il presidente **LOMBARDI** informa che nella prossima seduta di lunedì 18 novembre ore 14,30 si svolgerà l'illustrazione dei progetti di legge del bilancio di previsione per il 2014, del bilancio pluriennale 2014-2016 e della relativa finanziaria regionale, con la contestuale audizione del Collegio dei Revisori dei conti.

Entrano i consiglieri Defranceschi e Naldi.
Escono i consiglieri Bignami e Filippi.

4715 - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Misure urgenti per favorire l'attuazione del riordino territoriale, lo sviluppo delle Unioni ed il superamento delle Comunità montane" (delibera di Giunta n. 1606 del 11 11 13)

Il presidente **LOMBARDI** ricorda che lo scorso 4 novembre la Commissione aveva concordato di esaminare il progetto di legge in oggetto già nella seduta odierna, proprio in ragione delle misure urgenti ivi contenute, poiché il differimento - disposto dal testo - di alcuni termini previsti dalla legge regionale n. 21 del 2012 è utile a molti Comuni della regione, per riuscire a portare a termine il processo di riordino territoriale e funzionale delle Unioni.

Invita quindi la Commissione a procedere alla nomina del relatore, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto.

Su proposta del consigliere Ferrari, la Commissione concorda di nominare relatore il consigliere Luciano Vecchi.

Entra il consigliere Mazzotti. Esce la consigliera Pariani.

Il presidente **LOMBARDI** cede la parola alla dirigente della Giunta per l'illustrazione.

FILIPPINI evidenzia che il progetto di legge contiene agli articoli 1 e 2 alcune proroghe e/o modifiche dei termini connessi al processo di riordino territoriale di

cui alla legge regionale n. 21 del 2012, al fine di permettere agli amministratori locali di conseguire gradualmente la relativa attuazione.

In particolare, l'articolo 1 modifica il termine ordinario per la costituzione delle Unioni di cui alla legge regionale n. 21 del 2012, individuando un termine ultimo atto a garantire l'insediamento del sistema delle Unioni in tempo utile affinché il conferimento di funzioni a tali enti possa avvenire entro la prossima tornata elettorale amministrativa.

Con la stessa logica, l'articolo 2 modifica il termine previsto dall'articolo 32 della legge regionale n. 9 del 2013 per la trasformazione delle Comunità montane in Unioni, inizialmente fissato al 30 settembre 2013; tale dilazione si giustifica in quanto si tratta di *iter* complessi, che richiedono deliberazioni a maggioranza qualificata, non sempre raggiunte nella prima seduta, da parte di una pluralità Comuni e tiene quindi conto del fatto che al 30 settembre 2013 molti di questi processi erano ancora in corso. La data ultima presa a riferimento dagli articoli 1 e 2 è quella prevista per la prossima tornata amministrativa generale, il 25 maggio 2014, termine ineludibile da cui è stato calcolato a ritroso il momento nel quale i Consigli comunali non avrebbero più potuto deliberare conferimenti di funzioni, coincidente con l'inizio di aprile 2014.

Alla luce delle anzidette considerazioni, il progetto di legge fissa dunque la data invalicabile per il conferimento di funzioni e per l'approvazione delle convenzioni al 31 marzo 2014, nonché, a ritroso, il termine per l'approvazione dello statuto delle Unioni al 20 dicembre 2013; il conferimento di funzioni presuppone, infatti, che vi sia un ente dotato di organi e in grado di funzionare.

Ad avviso della Giunta il 20 dicembre 2013, previsto per l'approvazione degli statuti delle Unioni, è la data ultima compatibile con questo tipo di percorso, considerato che lo statuto entrerà in vigore nell'arco di un mese, dunque a fine gennaio 2014, e che l'insediamento degli organi del nuovo ente richiederà un ulteriore mese.

Il progetto di legge disciplina anche l'ipotesi in cui allo scadere dei suddetti termini il processo di adeguamento delle forme associative comunali alla legge regionale n. 21 del 2012 non si sia ancora perfezionato e completato.

Con riferimento alle Comunità montane, l'articolo 4 prevede che, decorso inutilmente il termine del 31 marzo 2014 senza che le Unioni subentranti a Comunità montane in via di estinzione abbiano avviato le gestioni associate, le Comunità montane non ancora estinte non abbiano più accesso ai contributi a valere sul programma di riordino territoriale e ai contributi di cui alla legge regionale n. 2 del 2004 per la montagna.

A questa regola generale si accompagnano limitate possibilità di eccezione, disciplinate dagli articoli 4 e 5. Tra queste cita la disposizione che consente l'accesso al riparto del fondo per la montagna, che verrà distribuito a inizio 2014, da parte delle amministrazioni locali che non abbiano ancora completato il percorso. Il progetto di legge disciplina inoltre le modalità di riparto del fondo per la montagna alle Unioni subentrate alle Comunità montane estinte.

Il presidente **LOMBARDI** chiede chiarimenti, in particolare, sull'articolo 3.

FILIPPINI precisa che l'articolo 3 del progetto di legge detta ulteriori misure integrative alla legge n. 21 del 2012. In particolare, il comma 1, tenuto conto delle difficoltà riscontrate in alcuni ambiti nell'assolvimento dell'obbligo di esercizio associato da parte dei Comuni cosiddetti sotto soglia, prevede che, laddove il particolare contesto territoriale di riferimento lo giustifichi, l'obbligo generale dei piccoli Comuni di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali tra tutti loro possa essere derogato attraverso una gestione associata tra alcuni soltanto di loro o con altri Comuni appartenenti al medesimo ambito ottimale.

La *ratio* di questa norma è dovuta al fatto che in Emilia-Romagna i Comuni sotto soglia sono un centinaio su un totale di 340 e in alcuni ambiti ottimali vi è un solo Comune obbligato (che sarebbe impossibilitato ad adempiere al precetto normativo, ove non gli si consentisse di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali con un Comune sopra soglia), ovvero insistono più Comuni obbligati, molto distanti tra loro.

Entrano i consiglieri Pariani e Sconciaforni.

Il consigliere **VECCHI** chiede delucidazioni in relazione all'ipotesi appena descritta. In particolare, domanda fino a quando potranno godere dei benefici previsti dalla legge regionale n. 21 i Comuni insistenti sul medesimo ambito ottimale, di cui almeno uno sotto soglia, che anziché conferire all'Unione le funzioni fondamentali decidano di esercitare queste ultime in forma associata tra loro mediante convenzione.

FILIPPINI chiarisce che la disciplina di cui all'articolo 3 non rileva ai fini dell'erogazione degli incentivi. In base alla legge n. 21 del 2012, infatti, gli incentivi vengono erogati solo ai Comuni aderenti alle Unioni dei nuovi ambiti ottimali. *Ratio* dell'articolo 3 è piuttosto quella di consentire ai Comuni sotto soglia di adempiere all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali introdotto dalla normativa nazionale, le cui modalità di adempimento sono demandate dal legislatore nazionale alla legge regionale. La legge n. 21 prevedeva al riguardo che tutti i Comuni sotto soglia ubicati all'interno del medesimo ambito dovessero esercitare congiuntamente tra loro le funzioni fondamentali, tuttavia la rigidità della disposizione rispetto alla realtà di determinati ambiti ottimali ha suggerito di introdurre l'elemento di flessibilità poc'anzi descritto.

La vicepresidente **SALIERA** osserva che si tratta di un'opportunità.

Il consigliere **VECCHI** cita un caso di tre Comuni sotto soglia in provincia di Modena e chiede se sia corretto sostenere che, ove questi enti locali decidano di non aderire all'Unione del Distretto Ceramico, bensì di siglare tra loro una convenzione per esercitare congiuntamente le funzioni fondamentali, fino a quando non aderiscono all'Unione rinunciano a godere dei benefici previsti dalla legge regionale n. 21 del 2012.

Entra la consigliera Noè.

FILIPPINI chiarisce che la situazione invocata è in realtà più complessa, nel senso che i Comuni sotto soglia a cui ci si riferisce fanno già parte di un'Unione subentrata ad una Comunità montana soppressa. Si tratta quindi di un caso nel quale in un unico ambito ottimale sono presenti due Unioni: da un lato, quella del Distretto Ceramico che coinvolge cinque Comuni; dall'altro, l'Unione derivante dalla trasformazione in Unione della preesistente Comunità montana costituita tra tre Comuni.

Rispetto alle prescrizioni della legge regionale n. 21, che prevede una sola Unione per ciascun ambito ottimale, la situazione appena descritta non è a norma, di conseguenza a questi Comuni non verranno erogati gli incentivi ivi previsti.

Come già posto in luce, gli articoli 4 e 5 del progetto di legge contengono specifiche disposizioni in ordine all'erogazione degli incentivi nell'anno 2014, considerato anno di transizione perché non si è riusciti a completare i percorsi nei termini inizialmente previsti.

Gli articoli 6, 7 e 8 del progetto di legge apportano modifiche a diverse leggi regionali.

In particolare, l'articolo 6 investe il tema della fusione tra Comuni, modificando la legge regionale n. 24 del 1996 nella parte in cui sospende ogni operazione relativa al *referendum* consultivo delle popolazioni interessate nei sei mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio. La modifica apportata si spiega alla luce del fatto che il tempo minimo occorrente affinché un processo di fusione possa compiersi nell'ambito della legislatura, una volta tenutosi il *referendum*, è più breve, a tal fine risultando sufficienti quattro mesi prima della scadenza dell'Assemblea legislativa regionale regionale; ai sensi della legge regionale n. 24 del 1996, dalla comunicazione ufficiale degli esiti referendari l'Assemblea legislativa regionale ha infatti 60 giorni di tempo per approvare il progetto di fusione e, in virtù della normativa nazionale, non può deliberare nei 45 giorni antecedenti alla sua scadenza. Per quanto riguarda il termine successivo, la norma così modificata sospende ogni operazione relativa al *referendum* nei tre mesi successivi all'elezione della nuova Assemblea, anziché nei sei mesi successivi. La norma in esame ha, in sostanza, lo scopo di agevolare i processi di fusione che si prospettano a fine legislatura.

L'articolo 7 modifica poi la legge regionale n. 13 del 2009 e detta specifiche disposizioni volte a regolare l'attività del Consiglio delle Autonomie locali, consentendo a quest'organo di esprimere il proprio voto mediante posta elettronica certificata e di svolgere le sedute per via telematica.

L'articolo 8 infine modifica la legge regionale n. 12 del 2013, rimuovendo un'asimmetria venutasi a creare tra la disciplina di cui alla legge regionale n. 21 del 2012 e quella sul riordino delle ASP in materia di servizi sociali e socio-sanitari.

Nel dettaglio, la norma proposta prevede che, laddove all'interno di un distretto socio-sanitario siano presenti più di un ambito ottimale ai sensi della legge regionale n. 21, il fatto che si opti per la deroga al principio generale di cui alla

legge n. 12 del 2013 non inficia la possibilità di accedere ai contributi sul riordino territoriale.

La vicepresidente **SALIERA** ricorda che il mandato attribuito alla Giunta in sede di approvazione della legge regionale n. 21 era quello di monitorare e accompagnare, senza operare forzature eccessive, il complesso percorso di riordino territoriale. Nell'assolvere a tale impegno, ci si è resi conto delle differenze tra un territorio e l'altro e delle conseguenti difficoltà e si è dunque cercato di intervenire affinché una legge nata per agevolare il processo non finisse per ostacolarlo.

Il fatto che il processo di riordino si stia realizzando per fasi successive fa sì che la situazione attuale sia molto diversa da quella di un anno fa. A titolo esemplificativo, richiama il dato relativo alle Comunità montane: delle 10 complessivamente presenti sul territorio regionale, 9 sono già state soppresse per decreto e si stanno trasformando in Unioni, mentre una sola è un po' più indietro nel percorso perché non ha ancora trovato l'accordo sul nuovo statuto dell'Unione.

I diversi Comuni devono trovare una condivisione nel loro principale atto fondamentale, vale a dire lo statuto, e ciò comporta discussioni e mediazioni. Per questo motivo si allungano un po' i tempi, ma si allungano avendo accompagnato un percorso fattivo, perché comunque gli statuti sono in corso di elaborazione avanzata (alcuni ne stanno ancora discutendo, altri stanno andando al voto). E lo stesso discorso vale anche per le convenzioni finalizzate all'esercizio delle funzioni. D'altro canto, sono fissati dei limiti ben precisi per gli enti che non ottemperano. E' infatti fondamentale ottemperare entro il 20 dicembre e il 30 marzo, poiché successivamente la generalità degli enti locali va alle elezioni.

Chi si adopera, chi si pone l'obiettivo di spendere meno sul funzionamento per utilizzare le risorse sulle politiche, organizzando un sistema condiviso, è premiato.

A marzo si potrà effettivamente capire, sulla totalità dei 46 ambiti, quanti e quali convenzioni saranno attivate sui territori, in un percorso di condivisione con le autonomie locali del programma di riordino territoriale, dei criteri e delle risorse, sulla base delle richieste delle autonomie locali stesse, con indicatori che si baseranno sulla qualità dell'azione e non sul dato storico.

Il 2014 – conclude – è l'anno nel quale ci si aiuta a vicenda, ma è anche l'anno nel quale ognuno è tenuto a fare la propria parte. Del resto, da una situazione nella quale molte risorse venivano assegnate su base storica (e lo stesso sistema organizzativo delle autonomie locali chiedeva di cambiare il ritmo), si passa ad un sistema che deve trovare il proprio perno nella virtuosità e nella capacità organizzativa.

Esce il consigliere Sconciaforri.

Il consigliere **VECCHI** osserva che queste misure aiutano quelle realtà locali che devono adeguare il proprio assetto amministrativo, sia perché obbligati dalla legge nazionale, sia su indicazione della legge regionale n. 21, a raggiungere l'obiettivo, creando alcune flessibilità essenzialmente di natura temporale, ma

ribadendo tutti i principi e tutti gli elementi già contenuti nella legge regionale stessa. Peraltro, nel corso del 2013 sono maturati più processi di gestione associata delle funzioni degli enti locali di quanti non se ne fossero riscontrati nei 30 anni precedenti. Quindi, pur con tutte le difficoltà dei percorsi di riordino territoriale e funzionale, alla fine, anche quegli amministratori che hanno avuto maggiori problemi di gestione nel mettere insieme realtà diverse, riconoscono comunque l'utilità del processo di riordino.

Ribadisce che non si stanno contraddicendo i contenuti della legge n. 21, ma anzi se ne agevola l'attuazione, sulla base dell'impegno preso al momento dell'adozione della disciplina regionale, comprese anche le disposizioni approvate a luglio con la finanziaria; il progetto di legge, in conclusione, introduce quelle flessibilità temporali che l'esperienza concreta ha indicato opportune, mantenendo assolutamente immutati gli obiettivi previsti.

Conclusa la discussione generale, il presidente **LOMBARDI** invita la Commissione procede quindi all'esame degli articoli.

Art. 1 Modifica dei termini di cui all'articolo 7 della legge regionale n. 21 del 2012 per la costituzione e l'adeguamento alla legge di Unioni e per il conferimento delle funzioni

Art. 2 Modifica dei termini di cui all'articolo 32 della legge regionale n. 9 del 2013 per la costituzione di Unioni subentranti a Comunità montane

Art. 3 Ulteriori misure integrative della legge regionale n. 21 del 2012

Art. 4 Disposizioni in materia di incentivazione nell'anno 2014

Art. 5 Disposizioni per la programmazione delle risorse per il fondo regionale per la montagna e per il fondo per le piccole opere ed attività di riassetto idrogeologico per l'anno 2014

Art. 6 Modifica alla legge regionale n. 24 del 1996

Art. 7 Modifica alla legge regionale n. 12 del 2013

Art. 8 Modifica alla legge regionale n. 12 del 2013

Art. 9 Entrata in vigore

Con distinte votazioni di identico contenuto la Commissione esprime parere favorevole con 26 voti a favore (PD, SEL-V, Gruppo Misto), nessun contrario, 16 astenuti (PDL, UDC, LN; M5S) su ciascun articolo.

La seduta termina alle ore 15.35.

Approvato nella seduta del 2 dicembre 2013

La Segretaria
Claudia Cattoli

Il Presidente
Marco Lombardi