

### Verbale n. 5 del 2008

Seduta del 6 maggio 2008

Il giorno 6 maggio 2008 alle ore 15,00 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. 9767 del 24 aprile 2008.

Partecipano alla seduta i Consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto
NERVEGNA Antonio	Presidente	Forza Italia - Popolo della Libertà	4 presente
BERETTA Nino	Vice Presidente	Partito Democratico	6 presente
MANFREDINI Mauro	Vice Presidente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	3 presente
AIMI Enrico	Componente	Alleanza Nazionale - Popolo della Libertà	4
BORTOLAZZI Donatella	Componente	Partito dei Comunisti Italiani	1
CARONNA Salvatore	Componente	Partito Democratico	1
DRAGOTTO Giorgio	Componente	Forza Italia - Popolo della Libertà	1
GUERRA Daniela	Componente	Verdi per la Pace	1 presente
LEONI Andrea	Componente	Gruppo della Libertà - Popolo della Libertà	2 presente
LUCCHI Paolo	Componente	Partito Democratico	3 presente
MASELLA Leonardo	Componente	Partito della Rifondazione Comunista	3
MAZZA Ugo	Componente	Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo	2 presente
MONACO Carlo	Componente	Per l'Emilia-Romagna	1
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	4 presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	3 presente
NANNI Paolo	Componente	Italia dei Valori con Di Pietro	1 presente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro	1
RICHETTI Matteo	Componente	Partito Democratico	3 presente
RIVI Gian Luca	Componente	Partito Democratico	3 presente
SALOMONI Ubaldo	Componente	Gruppo della Libertà - Popolo della Libertà	2 presente
ZANCA Paolo	Componente	Uniti nell'Ulivo - SDI	1 presente

La consigliera Gabriella ERCOLINI sostituisce il consigliere Caronna e il consigliere Marco LOMBARDI sostituisce il consigliere Dragotto. E' presente il consigliere Gianluca BORGHI.

E' presente altresì l' Assessore a "Programmazione e Sviluppo territoriale, Cooperazione col Sistema delle Autonomie, Organizzazione" Luigi Gilli

Sono inoltre presenti: On. Solaroli (Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta), Boselli (Agenzia Informazione e Ufficio Stampa della Giunta), Rossi (Segreteria Gruppo PD), Baietti (Segreteria Gruppo UDC), Celletti (Serv. Informazione Assemblea legislativa).

Presiede la seduta: Antonio Nervegna

Assiste la Segretaria: Claudia Cattoli

Resocontista: Simonetta Mingazzini

Sede: Viale A. Moro, 50 - 40127 Bologna - Segreteria: : tel. 051 639.5757 639.5794 639.5017 - fax 051 516372

E-mail: [SgrCommI@regione.emilia-romagna.it](mailto:SgrCommI@regione.emilia-romagna.it) - Sito internet: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/comm/I/index.htm>

Il presidente NERVEGNA dichiara aperta la seduta.

- Approvazione del verbale n. 4 del 2008

La Commissione all'unanimità dei presenti approva il verbale n. 4 del 2008, relativo alla seduta del 15 aprile 2008.

- - - - -

- Informazione dell'Assessore a "Programmazione e sviluppo territoriale. Cooperazione col sistema delle Autonomie. Organizzazione" Luigi Gilli sul progetto di legge relativo a: "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni"

Il presidente NERVEGNA introduce l'argomento e ringrazia l'assessore per l'informazione alla Commissione sulle linee generali del progetto di legge che la Giunta regionale si appresta a proporre per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni.

Ricorda che, per le disposizioni dettate dalla legge finanziaria nazionale, sono previste importanti scadenze al 30 di giugno, data entro cui l'Assemblea legislativa sarà chiamata ad esprimersi in merito al progetto di legge.

L'informazione odierna dell'Assessore segna quindi l'avvio di un percorso istituzionale che consentirà alle Commissioni competenti - in sede referente la Commissione Bilancio, Affari Generali ed istituzionali e in sede consultiva la Commissione Territorio Ambiente Mobilità - ed all'Assemblea di esaminare, approfondire ed approvare il progetto di legge entro le scadenze previste.

Cede quindi la parola all'assessore a "Programmazione e sviluppo territoriale. Cooperazione col sistema delle Autonomie. Organizzazione".

L'assessore GILLI svolge il seguente intervento:

"Ringrazio il presidente Nervegna ed i componenti della Commissione dell'opportunità di svolgere questa informazione in ordine ad un provvedimento legislativo che la Giunta regionale ritiene di particolare importanza per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni. Vi ringrazio perché, come ha già accennato il presidente Nervegna, vi sono scadenze fissate al 30 giugno, per rispettare le quali si chiede di avviare oggi un iter procedurale che, seguendo le norme del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, possa arrivare all'approvazione dell'Assemblea entro il mese di giugno. L'illustrazione di oggi, se pure non si basa su un testo già definito e depositato, consente tuttavia di avviare il percorso ed accelerare i tempi necessari per l'esame.

La Giunta ha approvato nella seduta di ieri il testo del progetto di legge, composto da 40 articoli, suscettibili di diventare 41 poichè si sta valutando di inserire una norma relativa alla scadenza di una società partecipata dalla Regione. Il testo e la relazione di accompagnamento saranno depositati a giorni presso l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa per l'avvio formale dell'iter.

Sostanzialmente la proposta costituisce la seconda parte del lavoro iniziato con la legge regionale relativa al riordino delle società partecipate, nell'ambito di una cornice condivisa costituita dal patto per l'autoriforma della pubblica amministrazione. Il patto si inserisce, a sua volta, nel piano territoriale regionale, che prevede nelle proprie linee di indirizzo ed elaborazione anche la parte riguardante la riorganizzazione della cosiddetta *governance* locale.

Con questa nuova proposta di legge siamo di fronte ad un provvedimento che si inquadra nel percorso avviato dalla Regione Emilia-Romagna, con l'obiettivo di realizzarlo entro il 2008 e che, riguardo alle scadenze previste dalla legge finanziaria dello Stato, riteniamo di dover rispettare.

Oltre alle scadenze previste, come quella per l'approvazione delle norme di riforma, bisogna tener conto da un lato che le Comunità montane per il 2008 hanno già subito un taglio di risorse da parte dello Stato, dall'altro che la legge finanziaria prevede inoltre il divieto per ogni Comune di aderire a più Unioni, consorzi o altre forme associative, fatte salve quelle obbligatorie per legge. Occorre quindi avere ben presente che le condizioni di operatività sono dettate dalla legge finanziaria.

L'idea proposta dalla Giunta è quella di cogliere l'occasione per compiere il primo passo di riordino territoriale. Rispetto al modello che ha funzionato e che sta funzionando abbastanza bene, si pensa di optare, anche per quanto riguarda i territori montani, a rafforzare le Comunità montane in termini di funzioni e di ambiti ottimali. Verrebbero quindi aggiunte alle Comunità montane anche le funzioni di Unioni di Comuni, come già accade in qualche caso concreto in cui le Comunità montane svolgono anche funzioni di Unioni di Comuni.

D'intesa con i Comuni montani, si procederebbe ad una razionalizzazione ed una riorganizzazione territoriale istituzionale degli ambiti di loro pertinenza, attraverso una più appropriata funzionalità e rappresentanza del territorio. In sostanza, mentre attualmente in Emilia-Romagna ci sono 18 Comunità montane, si prevede di arrivare ad un numero di circa 9 Comunità montane entro il 2009. Alcune di esse sono già orientate a trasformarsi in Unione di Comuni, altre sono già orientate a fondersi ed a unire gli ambiti dei propri territori. Di fronte a questi percorsi d'innovazione ritengo che la Regione Emilia-Romagna debba farsi carico di accompagnare, anche in termini di intervento e di risorse di investimento, quei territori disposti a compiere il salto di qualità o di riqualificazione della propria attività.

La preoccupazione maggiore, abbastanza complessa da affrontare ed eliminare, consiste nell'evitare organismi territoriali che possano continuare a duplicare funzioni rispetto ai Comuni associati a quelle forme di Unione o di Comunità montana. Occorre quindi che gli amministratori assumano il coraggio e la determinazione necessari per arrivare a compiere scelte più precise e pregnanti rispetto alle funzioni svolte.

Attualmente infatti vi sono casi in cui le funzioni sono gestite in parte da un livello superiore, in parte dal Comune di origine e in parte anche dalla Provincia. E' pertanto necessaria, nel corso di questa fase di razionalizzazione, la riorganizzazione di tutte le leggi che regolano questo settore e in particolare le leggi regionali n. 3 del 1999 (Riforma del sistema regionale e locale), la n. 11 del 2001 (Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti

locali), la n. 6 del 2004 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università) e la n. 2 del 2004 (Legge per la montagna).

Ciò al fine di semplificare, innanzitutto, la vita dei cittadini, dare certezza dei compiti che ogni amministrazione deve svolgere e cercare di arrivare ad un percorso tale per cui, quando si decide di partecipare ad una forma associata, Unione o Comunità montana, la funzione svolta non debba essere svolta da altri livelli istituzionali, Comune, Provincia o Regione.

Da qui la necessità di pensare ad un adeguamento del processo di decentramento che la Regione Emilia-Romagna ha avviato a partire dalle leggi Bassanini del 1999, che si sono ulteriormente integrate con l'applicazione del Titolo V della Costituzione e che hanno l'esigenza di essere adeguate alla nuova stagione di semplificazione e di maggiore adeguatezza delle funzioni che devono essere svolte dalle Istituzioni.

Occorre infine tenere in evidenza la novità politica del Governo nazionale che, rispetto alla fase finora seguita, certamente andrà a determinare nuovi percorsi sulla riorganizzazione, sul Testo unico degli enti locali, sul federalismo fiscale e sul decentramento. Percorsi che auspichiamo siano di maggiore funzionalità e di maggiore efficacia nell'applicazione sul territorio, rispetto a situazioni che appaiono ridondanti. Quello compiuto dalla Regione sarà pertanto un percorso che in parte si adeguerà alla fase di elaborazione di proposte del Governo centrale.

L'innovazione che la Giunta propone di introdurre inerisce le funzioni di Unioni di Comuni che vengono integrate alle nuove Comunità montane. Si parla di 'nuove' Comunità montane, in quanto si vuole che le Comunità montane che rimarranno siano utili ed efficaci, non delle debolezze o delle mere ritualità. Riteniamo la specificità della montagna del tutto particolare, tanto che vogliamo preservarla, in quanto si tratta di territori che nel loro complesso possono essere avvantaggiati se crescono e si sviluppano nella qualità. Per questo motivo, la definizione che si vorrebbe dare di Comunità montana chiarisce con coerenza il riferimento che si vuole mantenere per la montanità.

Si è inoltre pensato di non modificare i criteri di montanità, innanzitutto perché ciò rientrerebbe nelle competenze dello Stato, poi perché l'impostazione indicata dal Governo uscente sui criteri di montanità produrrebbe un danno, in quanto nella regione Emilia-Romagna solo alcuni comuni e solo certe zone avrebbero avuto i benefici collegati alla qualifica di montanità.

I criteri erano infatti riferiti all'altezza e alla popolazione. Perciò si è deciso di mantenere il principio che gli attuali Comuni montani possono godere dei benefici di montanità, e anche per quei Comuni che decidono di modificare il loro assetto istituzionale da vecchia Comunità montana in Unione di Comuni rimane il beneficio di montanità, legato in particolare ai benefici degli abitanti di quei territori, come ad esempio per le tariffe.

Infine, si affronta il tema in ordine alla *governance* delle Comunità montane.

Si è riscontrata una pletora abbastanza consistente di amministratori diretti, indiretti, delegati ad amministrare gli organismi e la Giunta regionale, a questo proposito, si è orientata nel senso di far approvare dai relativi Consigli comunali i

propri statuti. Vale a dire, saranno impartite linee di indirizzo, ma successivamente ogni organismo sceglierà un proprio statuto che sarà approvato dai Consigli comunali.

Si prevede un'assemblea unica di Comunità, che eleggerà i propri rappresentanti all'interno della Comunità montana, mentre fino ad ora ogni Comune indicava i propri tre rappresentanti (di cui due espressione della maggioranza ed uno espressione della minoranza). La scelta effettuata intende anche integrare maggiormente i territori attraverso la previsione di un'unica assemblea dei consiglieri comunali che elegge i propri rappresentanti all'interno dell'Assemblea della Comunità montana.

Gli organi di governo saranno costituiti dai soli sindaci di quel territorio, non da tutti, ma, in proporzione alle dimensioni di quella Comunità, di 8 o di 6 sindaci di quel territorio.

Si tratta di un'operazione che può sembrare pesante dal punto di vista della concentrazione delle funzioni dei poteri sui sindaci. Invero, nelle consultazioni svolte con i territori montani, non è emersa alcuna ostilità ad una simile ipotesi, anche perché si è potuto constatare che, laddove si è verificata una tale rappresentanza di sindaci, si sono avuti risultati migliori.

Ciò perché la forma della delega di partecipazione all'esecutivo di una Comunità montana è più efficace nel caso vi siano i sindaci, e risulta maggiormente rispettosa del principio contenuto nella legge finanziaria, rappresentato dalla riduzione dei costi.

Occorre inoltre evidenziare che nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna non c'è sperpero di risorse per il funzionamento degli organismi istituzionali. La stima effettuata, rispetto ad eventuali ridondanze o riduzione di costi dovuti al nuovo meccanismo introdotto dalla legge finanziaria, non ha evidenziato Comunità montane che superano un risparmio di 30 o 40 mila euro all'anno.

Il *vulnus* della non funzionalità e dello spreco risiede esclusivamente nell'inefficienza di alcuni territori rispetto alle funzioni che le Comunità montane svolgono rispetto a quello che potrebbero svolgere. Ad esempio, cito la Provincia di Modena che non consente alla Comunità montana - a causa probabilmente alla debolezza istituzionale sul territorio delle Comunità - di svolgere le funzioni dovute, in quanto si verifica un accentramento nei confronti della Provincia. Vi sono invece Province dove la funzionalità delle Comunità montane è maggiore in quanto hanno ricevuto dalla Provincia deleghe più ampie.

Il progetto di legge contiene poi una parte relativa ai servizi pubblici locali, con particolare riferimento agli ATO ed alle agenzie di mobilità.

Per quanto riguarda gli ATO, essi derivano dalla legge regionale n. 25 del 1999 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani). La legge ha senza dubbio avuto una sua utilità ed efficacia, se si pensa a quante erano allora le gestioni dirette rispetto a quanto sono state ridotte.

L'idea proposta dalla Giunta è quella di superare l'attuale strutturazione dei 9 ATO provinciali, senza creare un ATO regionale, bensì affidando ad un comitato di indirizzo le funzioni di regolazione delle linee di lavoro negli ambiti

territoriali ottimali. Il riferimento, come ambito minimo, è la Provincia o più Province (nel caso della Romagna, si ipotizza che avendo un gestore abbastanza significativo, possa determinarsi un'intesa tra più Province ai fini della regolazione dei rapporti con il gestore).

La funzione svolta dagli ATO verrebbe così ad essere direttamente svolta dalla funzione provinciale, senza orpelli e strutture di presidenza, consigli, funzionari, eccetera.

Tuttavia, occorre un soggetto che dia indicazioni di regolazione sulle azioni da intraprendere, in particolare per quanto riguarda gli investimenti e la regolazione della tariffa.

La tariffa deve essere decisa da questi ambiti territoriali che abbiano una dimensione minima provinciale, seguendo dei criteri e dei parametri che il comitato di indirizzo, che può essere chiamato anche "autorità regionale", individua secondo le specificità e le macrodivisioni dei territori. Il gestore si troverà ad applicare la tariffa definita dagli ambiti locali. Anche questo aspetto rappresenta una straordinaria novità ed un passo in avanti della legge regionale n. 25 del 1999 che aveva riorganizzato il settore. Il rapporto fra autorità locale/ambito e gestore verrebbe regolato attraverso un sistema di convenzioni, previste anche per la parte della mobilità.

Con questo progetto di legge dovrebbero infatti cessare le attività delle Agenzie provinciali di mobilità, tenendo presente che anche in questo settore, come per gli ATO, la fotografia sul territorio è "a macchia di leopardo", in quanto non sono tutte uguali. Così come per gli ATO, anche questa funzione verrebbe regolata attraverso convenzioni da autorità locali, nella fattispecie la Provincia, con le aziende del trasporto pubblico locale che sono i gestori del servizio.

Nel testo vi sono poi norme che riguardano: la modifica della partecipazione al Centro ricerche marine - un tema che non era stato incluso nella legge regionale n. 26 del 2007 "Misure di razionalizzazione in attuazione dei principi della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007))"- e la modifica della Società Terme di Salsomaggiore e Società Terme di Tabiano nel senso della costituzione di una società unica.

E' infine prevista una norma generale di indirizzo sul personale, poiché è facile immaginare che per le Comunità montane e per qualche agenzia di mobilità occorra affrontare anche il tema del personale, che successivamente sarà disciplinato da un progetto di legge specifico che la Giunta regionale definirà nel prossimo mese di giugno.

Il progetto di legge conterrà anche una ulteriore norme in ordine alla modifica della legge regionale n. 2 del 2004 (Legge per la montagna).

Per quanto riguarda la gestione annuale dei piani programma (un movimento finanziario di circa 15-20 milioni di euro) abbiamo infatti riscontrato che il criterio utilizzato risulta eccessivamente aggravato da lungaggini burocratiche che rallentano gli investimenti nei territori montani. La modifica porterebbe ad una programmazione pluriennale della Giunta regionale nel suo complesso, e non solo da parte di un singolo assessorato, sentita l'Assemblea legislativa, per interventi a favore della montagna da programmare ogni 2-3 anni.

Questi, a grandi linee, sono i punti focali della legge che la Giunta proporrà. Ritengo che le parti che riguardano i servizi pubblici locali (ATO e Agenzie) siano anche di pertinenza della III<sup>a</sup> Commissione Territorio, Ambiente e Mobilità, tuttavia è la I<sup>a</sup> Commissione che dovrà raccogliere tutte le indicazioni per esaminare il testo in sede referente e licenziarlo per l'approvazione dell'Aula."

*Entrano i consiglieri Monari e Zanca.*

Il presidente NERVEGNA ricorda che la discussione generale avrà luogo successivamente alla formale presentazione del progetto di legge e chiede se vi sono interventi per eventuali chiarimenti e precisazioni.

Il consigliere SALOMONI interviene ringraziando l'Assessore per la sollecitudine con cui si è reso disponibile ad illustrare il progetto di legge che tuttavia, non essendo ancora stato materialmente depositato e distribuito, non è suscettibile di essere pienamente compreso e valutato.

Auspica che, una volta letto il testo, possano esservi indicazioni di maggiore sostanza in quanto, come prima sensazione, ritiene che gli intenti di innovazione che sono stati illustrati, in realtà non cambino sostanzialmente la realtà attuale. Ritiene infatti che, anziché procedere ad una concreta sburocratizzazione del sistema, lo si appesantisca ulteriormente.

Inoltre, sulla base di quanto illustrato dall'Assessore, osserva che, come effetto delle disposizioni contenute nel progetto di legge, si finirà per togliere ulteriore potere ai cittadini. I Comuni e le Province, essendo enti di primo grado, sono rappresentati da persone direttamente elette dai cittadini. Con la proposta delineata si privilegierebbero invece enti di secondo livello, non rappresentativi dei cittadini.

Si augura che i benefici concessi alle Comunità montane ed ai territori montani vengano opportunamente destinati a chi presenta tali caratteristiche, mentre al momento accade che le agevolazioni ed i contributi vengono riconosciuti anche a quei cittadini che non possiedono tali requisiti. Destinare le risorse dove effettivamente sono necessarie costituisce un atto di responsabilità.

Per quanto riguarda poi le considerazioni svolte sulla legge regionale n. 25 del 1999 (Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani), ritiene che l'operazione delineata dalla Giunta sia parimenti inopportuna, in quanto si tratta di organismi già troppo burocratizzati. In quest'ambito, con la legge citata si è già verificato uno svuotamento dei poteri comunali a favore delle Province. Con la nuova legge si introdurrebbe addirittura un potere decisionale di livello regionale.

A questo proposito, non condivide il meccanismo delle convenzioni che l'assessore ha preannunciato.

Ad un primo approccio generale sul progetto di legge, intravede il rischio di introdurre un sistema peggiorativo e non di semplificazione.

Sottolinea inoltre situazioni locali in cui sono presenti, oltre ai Comuni ed alle Comunità montane, altri livelli istituzionali ed enti di secondo grado, come ad esempio il Nuovo Circondario imolese ed altre Agenzie d'ambito. Si tratta di

meccanismi che evidenziano un surplus di enti con competenze frammentate e sovrapposte.

Occorre, a suo parere, una riforma corretta, attribuendo le competenze agli enti che abbiano come prima caratteristica quella della diretta rappresentatività, eletti dai cittadini.

Il consigliere MAZZA formula una prima considerazione in merito alle Agenzie di mobilità, convenendo con l'affermazione dell'assessore che si tratta di organismi a "macchia di leopardo" e fortemente differenziati.

Ciò deriva a suo parere dal fatto che la legge regionale n. 30 del 1998 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale), piuttosto che disporre un obbligo, ha lasciato una facoltà ai Comuni ("possono" anziché "devono"). E questo ha causato le situazioni più diverse.

Avrebbero potuto diventare Agenzie dei Comuni, che univano le competenze dei Comuni e delle Province per il sistema della mobilità pubblica e privata.

Invece si è verificato – con la previsione della mera facoltà – che ogni Comune ha scelto ciò che gli è parso più opportuno, meno conflittuale, più adeguato (a dimostrazione che nel momento in cui si approvano le leggi sarebbe bene avere chiaro l'obiettivo da raggiungere). E nel caso specifico si è determinata una situazione poco gestibile e conflittuale.

Per quanto riguarda i poteri richiamati dall'assessore, ritiene che la proposta illustrata potrebbe essere un'occasione importante per riassetare i poteri, distribuiti fra i vari organi.

Il principio guida dovrebbe essere quello di collocare i poteri in capo agli organi di primo grado, eletti direttamente. Non condivide il principio per cui gli organi di primo grado siano svuotati di potere a favore di organi di secondo grado. Anche perché, l'organo di secondo grado, per come è costituito, non è rappresentativo di tutti gli elettori che partecipano al voto.

Ad esempio, vi sono partiti politici che pur presenti in Consiglio comunale non sono presenti negli organi di secondo grado che tendenzialmente sono composti solo da rappresentanti degli esecutivi. Di conseguenza viene a determinarsi uno squilibrio democratico rilevante.

Ritiene che questo sia un punto importante su cui riflettere, sia per quanto riguarda le Associazioni comunali che per le Comunità montane.

Come ultimo punto rilevato, senza voler entrare nel merito, vi è la questione metodologica: occorrerebbe avere una legge unica che quando sarà approvata abrogherà automaticamente le leggi precedenti.

Non vorrebbe introdurre modifiche di leggi preesistenti, ma una legge unica che consentisse di operare una semplificazione anche di carattere normativo, per rendere un servizio ai cittadini.

Porta l'esempio della legge n. 6 del 2004 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università), che tuttavia al momento della sua entrata in vigore non ha abrogato la legge la legge regionale n. 3 del 1999 (Riforma del sistema regionale e locale).

Quindi vi sono nell'ordinamento regionale due leggi fondamentali in materia di sistema amministrativo regionale e locale che si applicano parallelamente,



mentre se ve ne fosse solo una si avrebbe un significativo elemento di semplificazione.

L'assessore GILLI ringrazia i componenti della Commissione per le osservazioni svolte e dichiara che un'attenta lettura del testo faciliterà la comprensione della proposta legislativa che peraltro dovrà essere sottoposta anche al parere consultivo di altre Commissioni.

*Entra il consigliere Borghi.*

Il consigliere SALOMONI interviene per evidenziare che nell'attuale fase politica nazionale, in cui è in procinto di insediarsi un nuovo Governo, si verificheranno indicazioni di riforma generale del sistema amministrativo e istituzionale.

Suggerisce pertanto, prima di procedere all'approvazione del progetto di legge, di compiere opportune verifiche in sede di Conferenza Stato-Regioni, per evitare di approvare una legge a cui si sovrapporrebbero disposizioni di livello nazionale.

L'assessore GILLI condivide la prospettiva di raccordo con il livello nazionale. Tuttavia ribadisce che l'impianto di riforma delineato risponde alle disposizioni legislative ed alle scadenze previste.

Per quanto riguarda una riforma istituzionale nazionale che coinvolga le Province, si profilano tempi non brevi, innanzitutto perché occorrerebbe una riforma di natura costituzionale ed inoltre perché risultano già depositate agli atti del Parlamento italiano diverse proposte di legge concernenti l'istituzione di nuove Province.

Il presidente NERVEGNA ringrazia nuovamente l'assessore e conclude ricordando che, dopo questa prima fase interlocutoria di presentazione di massima, si avvierà l'iter di approfondimento, esame e discussione del testo che sarà sottoposto anche al parere consultivo della Commissione Territorio Ambiente Mobilità.

*Escono i consiglieri Lombardi e Salomoni.*

- - - - -

- *Esame abbinato dei progetti di leggeogg. 1859, 1925 e 1931*  
Testo unificato: Pari opportunità e contro le discriminazioni  
*Relatore Consigliere Paolo Lucchi*

Il presidente NERVEGNA introduce l'argomento e cede la parola, per l'illustrazione, al consigliere relatore.

Il consigliere LUCCHI svolge il seguente intervento:

"I sistemi legislativi nazionale e comunitario sono, in tema di lotta alle discriminazioni, fra i più avanzati al mondo.

L'Unione Europea pone i principi di non discriminazione e parità di trattamento al centro del proprio modello sociale e ne fa un caposaldo dei diritti fondamentali dell'individuo.

Nel percorso culturale e legislativo comunitario, il Trattato di Amsterdam rappresenta senz'altro uno dei momenti più importanti per la lotta alle discriminazioni, poiché nell'art. 13 dello stesso si trova il passaggio da un'ottica settoriale - prevalentemente legata alle discriminazioni di genere - ad un approccio integrato che prende in considerazione qualsiasi tipo di comportamento discriminatorio, sia esso dovuto alla razza piuttosto che alla religione, all'età o agli orientamenti sessuali, all'handicap o alle convinzioni personali.

Diretta emanazione del Trattato sono le direttive del Consiglio 2000/43/CE, 2000/78/CE e la successiva 2004/113/CE, che attuano il principio di parità di trattamento.

Tuttavia esse limitano la propria azione all'ambito occupazionale, offrendo un'adeguata protezione particolarmente per le discriminazioni fondate sul sesso e sull'origine etnica.

Nell'intento di estendere ed omogeneizzare per tutti i Paesi membri l'azione legislativa, il programma operativo dell'Unione per il 2008 si propone dunque di superare questi limiti attraverso l'emanazione di una ulteriore direttiva.

L'Italia, che con l'art. 3 della Costituzione fa della pari dignità sociale e dell'uguaglianza di fronte alla legge uno dei principi fondamentali del proprio ordinamento, ha recepito le direttive europee con i decreti legislativi 215/2003 e 216/2003.

E d'altro canto, in un contesto di grandi trasformazioni sociali e demografiche come l'attuale, il tema delle discriminazioni assume un rilievo sempre maggiore rispetto alla necessità di garantire i cittadini sui propri diritti, e fondamentale diventa il ruolo che possono giocare le Regioni e gli Enti Locali in quanto livelli di governo ad essi più vicini.

Si tratta dunque, nel rispetto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione, di fornire un quadro normativo di riferimento per l'azione legislativa, regolamentare e programmatoria della Regione, e nel contempo di porre l'accento sulle azioni positive che la Regione può alimentare: dal coinvolgimento delle associazioni al ruolo fondamentale della scuola, dall'accoglienza al rispetto e alla tolleranza della diversità.

Infatti il presente progetto di legge, contestualmente alla necessità di normare la materia da un punto di vista legislativo, si pone l'obiettivo di emancipare la collettività regionale da atteggiamenti e preclusioni mentali che sempre più si scontrano con la realtà quotidiana di una società variegata e multiculturale.

D'altro canto l'azione legislativa dell'Emilia-Romagna ha assunto, di pari passo all'affermarsi di una società regionale multiculturale e multi-etnica, una sempre maggiore attenzione rispetto ai temi dell'integrazione e della tolleranza, di cui la lotta alle discriminazioni è inevitabile corollario.

Lo si riscontra facilmente nelle leggi regionali di riforma del sistema integrato dei servizi sociali (l.r. 2/03), di quello scolastico e di formazione (l.r. 12/03), del lavoro (l.r. 17/05) e, naturalmente, nelle leggi regionali 29/97 "Norme e provvedimenti per favorire le opportunità di vita autonoma e l'integrazione sociale delle persone

disabili” e 5/04 “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2”, alla base del protocollo d'intesa firmato nel 2006 contro le discriminazioni e dell'istituzione del Centro regionale contro le discriminazioni.

Il testo in esame “Legge sulle pari opportunità e contro le discriminazioni” si propone di dettare norme per uniformare l'azione pubblica al rispetto delle diversità e all'uguaglianza nel rapporto con i cittadini ed impegna la Regione a promuovere azioni positive che superino qualsiasi forma di svantaggio, si tratti di salute piuttosto che di formazione, di diritto alla casa piuttosto che di politiche del lavoro. In questo contesto si è volutamente scelto di non occuparsi delle tematiche dell'immigrazione, poiché la complessità delle stesse ha suggerito di rimandare direttamente alla legge quadro che la Regione ha approvato (l.r. 24 marzo 2004, n. 5 “Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2”).

L'art. 1 (finalità) enuncia la volontà di dare attuazione al principio di non discriminazione e parità di trattamento contenuto nelle norme statutarie e nelle Carte europee di concerto con gli Enti locali.

L'art. 2 (definizioni) contiene il richiamo alle direttive UE di riferimento per la definizione delle discriminazioni dirette ed indirette.

L'art. 3 (oggetto) si richiama alla sussidiarietà fra Enti e al raccordo con le vigenti Istituzioni di parità regionali nell'applicazione dei principi della presente legge.

L'art. 4 (parità di accesso e divieto di ogni forma di discriminazione) sancisce la parità di accesso dei cittadini ai servizi pubblici e privati e impegna la Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà con gli Enti locali ed in collaborazione con le parti sociali e il terzo settore, a promuovere azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie. I soggetti destinatari della norma sono i singoli individui, le famiglie e tutte le forme di convivenza di cui all'art. 4 del DPR 223 del 30 maggio 1989 instaurate da almeno due anni.

L'art. 5 (accesso ai servizi pubblici e privati) prescrive il principio di parità d'accesso ai servizi pubblici e privati e vieta che questi possano essere rifiutati o somministrati in maniera deteriore per motivi discriminatori.

L'art. 6 (accesso all'istruzione, alla formazione, al lavoro) nel riconoscere nella scuola l'ambito privilegiato per la realizzazione di una società multiculturale e tollerante, assicura ad ognuno la parità di accesso attraverso la rimozione di eventuali ostacoli di ordine sociale, culturale o economico. In particolare, la Regione opera per innalzare i livelli educativi e per ampliare l'offerta formativa e favorisce percorsi di accompagnamento per i ragazzi in difficoltà o diversamente abili in raccordo con le politiche sociali e sanitarie e in supporto alle famiglie.

L'art. 7 (rimozione delle discriminazioni nel lavoro) riprende il concetto di parità e non discriminazione applicato all'ambito lavorativo, ovvero nell'inserimento, nella carriera e nella retribuzione. In particolare, la Regione opera per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, per favorire l'occupazione femminile e per sostenere le scelte di genitorialità.

L'art. 8 (accesso ai servizi sanitari e sociali) prevede che chiunque abbia raggiunto la maggiore età ha il diritto di designare una persona per la propria

assistenza fisica e psicologica durante il ricovero in strutture sanitarie e socio-assistenziali e alla quale i sanitari devono rivolgersi per ogni decisione in caso di incapacità del designante.

L'art. 9 (diritto alla casa) riconosce il diritto all'abitazione dei singoli e delle famiglie e si richiama alle disposizioni contenute nella l.r. 24/01.

L'art. 10 (accesso al credito) promuove l'ampliamento delle opportunità di accesso al credito anche attraverso specifiche azioni della Regione nei confronti del sistema creditizio ed accordi con gli enti eroganti.

L'art. 11 (accesso alla cultura) valorizza e favorisce le iniziative culturali che perseguono lo sviluppo della persona umana e opera per incoraggiare l'offerta di eventi attenti alle diversità.

L'art. 12 (accesso alle informazioni) riconosce a tutti pari diritto nell'accesso alle informazioni e promuove azioni per rendere questo diritto effettivamente fruibile anche dai diversamente abili e dai cittadini stranieri attraverso strumenti idonei- soprattutto di tipo informatico- , la semplificazione del linguaggio e la diffusione di materiale plurilingue.

L'art. 13 (integrazione e coordinamento delle azioni) individua nel Piano sociale e sanitario la sede per la definizione delle linee di intervento contro le discriminazioni, in raccordo con gli altri piani settoriali su disabilità, lavoro, immigrati, istruzione e formazione e col coinvolgimento degli organi di parità regionali. Gli Enti locali sono chiamati a definire la programmazione territoriale tenendo conto delle specificità presenti in tema di discriminazioni e pari opportunità.

L'art. 14 (monitoraggio e valutazione) prevede un monitoraggio da parte della Regione nei vari ambiti di competenza, ivi compresa la verifica dell'impatto del corpus normativo regionale rispetto ad eventuali fattori discriminatori ai sensi della presente legge.

L'art. 15 (promozione delle associazioni per le pari opportunità) riconosce il ruolo e l'importanza dell'associazionismo anche in tema di lotta alle discriminazioni e ne valorizza l'autonomia e il pluralismo.

L'art. 16 (cooperazione internazionale e rimozione delle discriminazioni) riconosce nei progetti di lotta alle discriminazioni e per la promozione delle pari opportunità uno degli ambiti di intervento privilegiati dalla Regione nell'ambito della cooperazione internazionale. La Regione promuove l'azione delle associazioni che operano in tale ambito.

L'art. 17 (pari opportunità tra donne e uomini), nel sottolineare il principio di pari dignità fra uomo e donna, promuove interventi tesi all'eliminazione delle discriminazioni e della marginalizzazione femminile nell'istruzione e nella formazione, nel lavoro e nella carriera anche attraverso servizi destinati ad alleggerire i carichi familiari.

L'art. 18 (nomine pubbliche) dispone il principio di equilibrio di genere nelle nomine pubbliche di spettanza regionale.

L'art. 19 (la vita autonoma e l'integrazione sociale della persona diversamente abile) definisce azioni di sostegno ed integrazione rivolte ai cittadini diversamente abili per favorirne una vita autonoma, l'accesso e la permanenza nella formazione e nel lavoro, prevedendo a tal fine anche percorsi conoscitivi rivolti ai soggetti che si trovano a condividerne l'esperienza e agevolando la

partecipazione ed il confronto con le associazioni comparativamente più rappresentative.

L'art. 20 (contro ogni discriminazione) si occupa del contrasto ad ogni discriminazione legata all'orientamento sessuale, in particolare in ambito lavorativo, dove si prevedono anche percorsi di formazione e riqualificazione per persone a rischio di marginalizzazione, il potenziamento qualitativo della rete dei servizi per il lavoro e la formazione degli operatori.

L'art. 21 (codice di comportamento per il personale e l'amministrazione pubblica regionale) ribadisce l'adozione da parte della Regione, in qualità di datore di lavoro, del codice di comportamento dei dipendenti di cui all'art. 2 della l.r. 43/01 e di modalità linguistiche consone alle finalità della presente legge. La Regione, stanti le proprie competenze, si adopera perché tutte le Amministrazioni pubbliche adottino strumenti analoghi.

L'art. 22 (contrasto al mobbing) impegna la Regione ad utilizzare gli strumenti previsti nella presente legge anche per contrastare fenomeni di mobbing.

L'art. 23 (diffusione delle informazioni e ruolo del CoReCom), riconoscendo il ruolo fondamentale dell'informazione per la diffusione di una cultura delle pari opportunità ed antidiscriminatoria, impegna la Regione ad attivare campagne di informazione e a sensibilizzare i mezzi d'informazione. Al CoReCom spetta l'attività di monitoraggio e segnalazione dei mezzi di informazione e quella di proposta agli organi regionali.

L'art. 24 (estensione delle competenze dell'ufficio del Difensore civico regionale) estende le competenze del difensore civico anche alle materie della presente legge. Il Difensore civico rileva e segnala la presenza di norme o pratiche discriminatorie ai sensi della presente legge ed agisce a tutela delle persone discriminate.

L'art. 25 (eguaglianza e non discriminazione nella legislazione regionale) sottolinea che tutto l'ordinamento giuridico regionale deve informarsi ai principi della presente legge."

Il presidente NERVEGNA ringrazia il relatore per l'illustrazione e ricorda che la Commissione svolgerà sul testo la consultazione degli enti locali, organizzazioni sindacali e associazioni regionali con l'udienza conoscitiva di lunedì 12 maggio alle ore 15 presso la sala polivalente dell'Assemblea legislativa.

*La seduta termina alle ore 16,10*

*Verbale approvato nella seduta del 13 maggio 2008.*

La Segretaria  
*Claudia Cattoli*

Il Presidente  
*Antonio Nervegna*