

PROGETTO DI LEGGE DI INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE RECANTE “DISPOSIZIONI URGENTI E IMPROPROROGABILI PER LA CONTINUITÀ DI FUNZIONI, INTERVENTI STRAORDINARI IN MATERIA DI SICUREZZA DEL TERRITORIO E PROROGA DI TERMINI”

RELAZIONE

Le dimissioni volontarie presentate il 24 luglio 2014 dal Presidente della Regione Emilia-Romagna hanno determinato, ai sensi dell'articolo 32 dello Statuto, lo scioglimento dell'Assemblea legislativa e la decadenza della Giunta regionale.

Ciò comporta che da tale data gli Organi regionali sono entrati in un regime di *prorogatio* che consente loro di adottare esclusivamente atti urgenti ed indifferibili, ovvero atti di ordinaria amministrazione, come chiarito dalla Consulta di garanzia statutaria nella deliberazione n. 2 del 28 luglio 2014, concernente la presa d'atto delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione Emilia-Romagna, e la dichiarazione della modalità di amministrazione ordinaria della Regione Emilia-Romagna durante il periodo della *prorogatio*”.

L'art. 69 dello Statuto assegna infatti alla Consulta di garanzia il compito di prendere “atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi e dichiara[re] la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto”. La disposizione ha trovato attuazione con l'art. 15 della L.R. n. 23 del 2007 (Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria), il quale dispone che in tali casi “la Consulta, dopo aver ascoltato il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improprorogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea”.

Proprio nell'esercizio di tale competenza, nella menzionata deliberazione n. 2, la Consulta ha ritenuto che l'art. 48 dello Statuto, che disciplina espressamente l'attività della Giunta nei soli “casi di annullamento dell'elezione dell'Assemblea legislativa o di scioglimento della stessa per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti” possa trovare applicazione anche nei casi – non espressamente menzionati – di sfiducia, dimissioni, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta.

La Consulta ha pertanto sancito, in conclusione, che nell'attuale fase di vita dell'Ente:

- al Presidente ed alla Giunta competono gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti urgenti e indifferibili che rientrano nella propria competenza dovuti o legati ad esigenze di carattere imprescindibile, come nel caso della necessità di rispettare scadenze di legge. Sono sempre esclusi gli atti attuativi dell'indirizzo politico di maggioranza;
- all'Assemblea legislativa competono gli atti indifferibili e urgenti che rientrano nella propria competenza, quale ad esempio la legge di bilancio. Viceversa non può più approvare le leggi né gli atti di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 27, comma 7, dello Statuto;

- al Presidente dell'Assemblea e all'Ufficio di Presidenza competono le attribuzioni necessarie al funzionamento interno del Consiglio e al rispetto delle prerogative dei consiglieri, gli atti indifferibili e urgenti, nonché i compiti di carattere preparatorio connessi all'insediamento del Consiglio neo-eletto, secondo quanto previsto dallo Statuto e dal Regolamento interno.

Le conclusioni cui è pervenuta la Consulta di garanzia statutaria appaiono pienamente coerenti con la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di *prorogatio* degli Organi regionali. In varie occasioni, infatti, la Corte ha riconosciuto come l'istituto della prorogatio per le assemblee regionali sia "sempre riferita al riconoscimento ad esse della eccezionale possibilità di esercitare alcuni dei loro poteri per rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori".

In osservanza di quanto stabilito dalla Consulta, e nel rispetto della giurisprudenza costituzionale, tutte le disposizioni che compongono il progetto di legge sono pertanto accomunate dal fatto di costituire adempimenti necessari a garantire la continuità della vita dell'ente e ad impedire il prodursi di gravi conseguenze negative, che potrebbero derivare dall'inottemperanza a precisi obblighi legali o dalla semplice inerzia della Regione.

Infatti, il progetto di legge, composto di 6 articoli prevede poche e precise norme volte ad affrontare tematiche urgenti in materia di ambiente e difesa del suolo, programmazione dello spettacolo e culturale, nonché in materia di personale. Di seguito si riporta un puntuale esame dell'articolato.

L'articolo 1 contiene norme in materia di **Ambiente**

Nel periodo compreso tra settembre e ottobre 2014, importanti e intense precipitazioni sui bacini montani hanno prodotto repentini fenomeni di piena nei corsi d'acqua principali e minori, generando piene improvvise dei corsi d'acqua con il superamento in alcune sezioni dei massimi storici registrati.

Gli eventi più importanti si riferiscono alle eccezionali avversità atmosferiche del 20 settembre 2014 che hanno interessato i territori delle province di Bologna, Ravenna e Forlì Cesena, alla mareggiata del 22-23 settembre 2014 nei comuni costieri delle province di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini e all'evento del 13 e 14 ottobre 2014 nei territori delle province di Parma e Piacenza per le quali è stata trasmessa al Governo da parte del Presidente della Giunta Regionale la richiesta di dichiarazione di stato di emergenza.

L'ingente materiale detritico e le alberature trasportate unitamente alla capacità erosiva delle piene hanno provocato riduzioni dell'efficienza idraulica, occlusioni in corrispondenza di ponti e attraversamenti, significative erosioni di sponda, danni alle opere idrauliche di difesa. Si sono inoltre verificate diffuse esondazioni

con allagamenti che hanno comportato danni al sistema delle infrastrutture, con interruzioni della viabilità e dei servizi pubblici essenziali, al tessuto economico-produttivo ed al patrimonio edilizio privato.

Per il superamento delle situazioni critiche, vista la gravità e l'estensione dei fenomeni che hanno determinato condizioni di elevata vulnerabilità, onde evitare che successivi eventi possano produrre maggiori danni, assume particolare importanza la necessità di attuare, nel più breve tempo possibile, interventi di urgenza e somma urgenza proposti dai Servizi Tecnici di Bacino, dai Consorzi di Bonifica e dagli Enti Locali. Le norme dell'articolo 1 del progetto di legge garantiscono, per tale scopo, i necessari finanziamenti.

Gli articoli 2 e 3 contengono norme in materia di **Cultura**

Si pone la necessità di prevedere la proroga delle programmazioni degli obiettivi, delle azioni prioritarie, delle modalità di attuazione e delle procedure per gli interventi in materia di promozione culturale e in materia di spettacolo al fine di garantire la tenuta del sistema dello spettacolo e della promozione culturale nella Regione Emilia-Romagna, evitando vuoti normativi che possono pregiudicare la relativa programmazione.

In particolare, occorre prevedere la proroga dei programmi triennali di cui all'articolo 5 della L.R. 5 luglio 1999, n. 13 "Norme in materia di spettacolo" e all'articolo 3 della L.R. 22 agosto 1994, n. 37 "Norme in materia di promozione culturale".

Gli articoli 4 e 5 contengono norme in materia di **Personale**

Le norme urgenti che riguardano la materia del personale sono relative a due aspetti: la necessità di prevedere misure che equiparino i giornalisti agli altri dipendenti assegnati alle strutture speciali della Regione nel momento dell'insediamento dei nuovi organi e, inoltre, la necessità di prorogare la validità di alcune graduatorie concorsuali per l'assunzione nell'ente.

Riguardo alla prima questione si deve notare che la normativa concernente i giornalisti che operano nella Regione Emilia-Romagna è contenuta nell'articolo 26 della legge regionale n. 17 del 2004 nel quale è presente una norma di rinvio all'articolo 9 ("Personale delle strutture speciali") della legge regionale n. 43 del 2001 (testo unico che reca la disciplina generale dell'organizzazione e gestione del personale regionale). Questa disposizione pone una limitazione rispetto al termine finale delle assegnazioni presso le strutture speciali della Regione – presupposto per l'applicazione della disciplina propria di tali dipendenti – in caso di cessazione degli organi. Risulta, infatti, esclusa l'applicazione del comma 9 (nel testo attuale coincidente con il comma 12) di detto articolo 9, cioè della norma concernente la proroga delle assegnazioni fino al massimo di un mese dall'insediamento dei nuovi organi.

Da ciò consegue la necessità di uniformare la disciplina – con l'urgenza dovuta all'imminente insediamento dei nuovi organi regionali – inserendo esplicitamente nel comma 12 dell'articolo 9 della legge regionale n. 43 la previsione della diretta applicabilità di tale norma a tale tipologia di lavoratori.

A questo scopo l'articolo 4 del testo legislativo ora proposto sostituisce il secondo periodo del comma 12 dell'articolo 9 della legge regionale n. 43 del 2001.

L'urgenza che si pone in relazione alla proroga di alcune graduatorie di personale deriva, invece, dal disallineamento che si è venuto a determinare a seguito dell'approvazione dell'articolo 46 della legge regionale n. 17 del 2014 (legge finanziaria di assestamento) rispetto alla previgente disposizione dell'articolo 10, comma 4, della legge regionale n. 26 del 2013. A differenza di questa seconda disposizione, che dettava la disciplina per la proroga delle graduatorie concorsuali fino al 31 dicembre 2016, la nuova disposizione dell'articolo 46 ha previsto una proroga per le procedure selettive approvate prima del 31 dicembre 2010, fino al 31 dicembre 2017.

Conseguentemente, risulta pregiudicata la posizione delle graduatorie approvate dopo il 31 dicembre 2010 ed occorre porre rimedio a questa situazione con un nuovo articolo – l'articolo 5 del testo legislativo proposto – che ripristini la possibilità di utilizzare tutte le graduatorie concorsuali vigenti – anche quelle approvate dopo detto termine – fino al 31 dicembre 2017.

Infine, l'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore della legge.

Art. 1

Interventi urgenti a seguito di eccezionali avversità atmosferiche

1. Per fronteggiare le emergenze derivanti dalle eccezionali avversità atmosferiche che hanno interessato il territorio regionale nell'anno in corso, le situazioni di grave pericolo in atto e per ulteriori interventi necessari in relazione alla stagione autunno-invernale, la Regione contribuisce con un finanziamento straordinario nel limite massimo di Euro 5.000.000,00, da autorizzare ad integrazione dei finanziamenti previsti nel bilancio regionale, per l'esercizio 2014, nell'ambito della Legge regionale 7 febbraio 2005, n.1 (Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile) e della Legge regionale 2 agosto 1984, n.42 (Nuove norme in materia di enti di bonifica. Delega di funzioni amministrative), da gestire a norma di quanto disposto dalle leggi regionali medesime.

2. Per far fronte agli oneri derivanti da quanto previsto al comma 1, si provvede mediante la riduzione dell'accantonamento di Euro 2.000.000,00 di cui alla voce 31 del "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - spese correnti", capitolo 86350 afferente alla UPB 1.7.2.2.29100, e mediante la riduzione dell'autorizzazione di spesa di Euro 3.000.000,00 del capitolo U37035, afferente alla U.P.B. 1.4.2.3.14090, che presentano la necessaria disponibilità e la corrispondente dotazione di capitoli di nuova istituzione nel bilancio di previsione 2014.

3. Per l'attuazione di quanto previsto ai commi 1 e 2 si provvede mediante le seguenti variazioni, di competenza e di cassa, del bilancio di previsione 2014:

1) Variazioni in aumento:

a) U.P.B. 1.4.4.3.17400 - Organizzazione del sistema di protezione civile

Capitolo n. 47321 "Spese per la realizzazione di interventi di emergenza per fronteggiare situazioni di grave pericolo in atto o potenziale nei settori di competenza regionale a seguito delle eccezionali avversità atmosferiche dell'anno 2014 (L. R. 7 febbraio 2005, n.1)"

Nuova istituzione

Stanziamento di competenza	Euro	2.700.000,00
Stanziamento di cassa	Euro	2.700.000,00

b) U.P.B. 1.3.1.3.6300 –Interventi di bonifica e irrigazione

Capitolo 16402 "Spese per il ripristino delle opere pubbliche di bonifica danneggiate a seguito delle eccezionali avversità atmosferiche dell'anno 2014 (L. R. 2 agosto 1984, n.42)"

Nuova istituzione

Stanziamento di competenza	Euro	300.000,00
Stanziamento di cassa	Euro	300.000,00

c) U.P.B. 1.4.4.2.17015 – Contributi all'Agenzia regionale di protezione civile per attività e interventi di protezione civile

Capitolo n. 47313 "Trasferimento all'Agenzia Regionale di Protezione Civile per la concessione di contributi ai soggetti componenti del sistema regionale di protezione civile per l'esecuzione di interventi indifferibili e urgenti a seguito delle eccezionali avversità atmosferiche dell'anno 2014(L. R. 7 febbraio 2005, n.1)".

Nuova istituzione

Stanziamento di competenza	Euro	2.000.000,00
Stanziamento di cassa	Euro	2.000.000,00

2) Variazioni in diminuzione:

a) U.P.B. 1.7.2.2.29100, Fondi speciali e di accantonamento per provvedimenti regionali

Capitolo 86350 "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - spese correnti" voce 31

Stanziamento di competenza	Euro	2.000.000,00
Stanziamento di cassa	Euro	2.000.000,00

b) U.P.B. 1.4.2.3.14090, - Mantenimento e adeguamento del patrimonio Arpa

Capitolo U37035 "Finanziamenti ad Arpa finalizzati a investimenti nonché' alla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione, all'adeguamento tecnologico, alla sostituzione di beni e attrezzature (art. 21, comma 1, lett. D), l.r. 19 aprile 1995, n.44)" per euro 3.000.000.

Stanziamento di competenza	Euro	3.000.000,00
Stanziamento di cassa	Euro	3.000.000,00

Art. 2

Proroga per l'anno 2015 del programma regionale in materia di spettacolo

1. Il programma regionale in materia di spettacolo approvato ai sensi dell'articolo 5 della L.R. 5 luglio 1999, n. 13 (Norme in materia di spettacolo), in scadenza il 31 dicembre 2014, è prorogato per l'anno 2015, in deroga alla durata temporale fissata dal medesimo articolo 5.

2. All'attuazione del programma nei termini di cui al comma 1, fatto salvo quanto previsto dalla L.R. 23 luglio 2014, n. 20 (Norme in materia di cinema e audiovisivo), provvederà la Giunta regionale con propri atti deliberativi.

Art. 3

Proroga per l'anno 2015 del programma regionale in materia di promozione culturale

1. Il programma regionale in materia di promozione culturale approvato ai sensi dell'articolo 3 della L.R. 22 agosto 1994 n. 37 (Norme in materia di promozione culturale), in scadenza il 31 dicembre 2014, è prorogato fino all'approvazione di un nuovo programma e comunque non oltre il 31 dicembre 2015, in deroga alla durata temporale fissata dal medesimo articolo 3.

Articolo 4

Modifica all'art. 9 della legge regionale n. 43 del 2001

1. Il secondo periodo del comma 12 dell'articolo 9 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), è così sostituito:

“Tale durata, alla cessazione dall'ufficio dei titolari degli organi che hanno formulato le richieste nominative, è prorogata, anche per il personale con funzioni giornalistiche, fino all'assegnazione di quello richiesto dai nuovi titolari e comunque non può superare il termine di un mese dal giorno di insediamento di questi ultimi.”

Art. 5

Proroga di graduatorie. Modifica alla legge regionale n. 26 del 2013.

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 46 della legge regionale 18 luglio 2014, n. 17 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016. Primo provvedimento generale di variazione), ai fini del contenimento dei costi delle amministrazioni pubbliche connessi alle selezioni del personale, la validità delle graduatorie delle procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato e determinato di cui al comma 4 dell'articolo 10 della legge regionale 20 dicembre 2013, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del lavoro nel sistema delle amministrazioni regionali) è prorogata al 31 dicembre 2017.

Art. 6

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna (BURERT).

SCHEDA TECNICO-FINANZIARIA

Progetto di legge: “Disposizioni urgenti e improrogabili per la continuità di funzioni, interventi straordinari in materia di sicurezza del territorio e proroga di termini”

Articolo 1 “Interventi urgenti a seguito di eccezionali avversità atmosferiche”

Morfologia degli oneri

L' articolo 1 “Interventi urgenti a seguito di eccezionali avversità atmosferiche” prevede un finanziamento straordinario, ad integrazione dei finanziamenti previsti nel bilancio regionale nell'ambito delle leggi regionali di settore per l'esercizio 2014, necessario per fronteggiare le emergenze derivanti dalle eccezionali avversità atmosferiche che hanno interessato il territorio regionale nell'anno in corso e le situazioni di grave pericolo in atto, nonché per ulteriori interventi necessari in relazione alla stagione autunno-invernale. Il finanziamento prevede risorse correnti da trasferire all'Agenzia Regionale di Protezione Civile per l'esecuzione di interventi indifferibili e urgenti e risorse di investimento per la realizzazione di interventi di emergenza, da parte della Regione, per fronteggiare situazioni di grave pericolo in atto o potenziale e per il ripristino delle opere pubbliche di bonifica danneggiate.

Quantificazione degli oneri e copertura degli oneri previsti

L'entità del finanziamento per l'importo di euro 5.000.000,00 è quantificato con riferimento agli interventi di urgenza e somma urgenza proposti dai Servizi Tecnici di Bacino, dai Consorzi di Bonifica e dagli Enti Locali per fronteggiare le eccezionali avversità atmosferiche che hanno interessato il territorio regionale nell'anno in corso o per far fronte ad ulteriori interventi in relazione alla stagione autunno-invernale.

Alla copertura finanziaria si provvede mediante:

- l'utilizzo dell'accantonamento di Euro 2.000.000,00 (di cui alla voce 31: Interventi per il superamento di emergenze causate da eventi calamitosi) del “Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - spese correnti”, del bilancio 2014.
- la riduzione dell'autorizzazione di spesa di investimento di euro 3.000.000,00 del capitolo U37035 “Finanziamenti ad Arpa finalizzati a investimenti nonché alla manutenzione straordinaria, alla ristrutturazione, all'adeguamento tecnologico, alla sostituzione di beni e attrezzature (art. 21, comma 1, lett. D), L.R. 19 aprile 1995, n.44)” (spesa di investimento) afferente alla U.P.B. 1.4.2.3.14090, del bilancio 2014, che presenta la necessaria disponibilità;

Si prevede la variazione di bilancio per la destinazione delle risorse mediante l'istituzione di specifici capitoli per gli investimenti diretti della Regione e per le spese correnti da trasferire all'Agenzia Regionale di Protezione Civile.

TABELLA RIASSUNTIVA DELLA COPERTURA DEGLI ONERI PREVISTI DAL PROGETTO DI LEGGE

ONERI PREVISTI	Esercizio in corso	Pluriennale 2° esercizio (1)	Pluriennale 3° esercizio (1)
Nuove o maggiori spese correnti Capitolo di nuova istituzione afferente alla U.P.B. 1.4.4.2.17015 – Contributi all'Agenzia regionale di protezione civile per attività e interventi di protezione civile	2.000.000,00	-	-
Nuove o maggiori spese d'investimento Capitolo di nuova istituzione afferente alla U.P.B. 1.3.1.3.6300 – Interventi di bonifica e irrigazione	300.000,00	-	-
Nuove o maggiori spese d'investimento Capitolo di nuova istituzione U.P.B. 1.4.4.3.17400 - Organizzazione del sistema di protezione civile	2.700.000,00	-	-
Totale oneri da coprire	5.000.000,00	-	-
MEZZI DI COPERTURA			
Utilizzo accantonamenti iscritti nel "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - spese correnti" voce 31	2.000.000,00	-	-
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa di investimento dal capitolo U37035 afferente alla U.P.B. 1.4.2.3.14090 - Mantenimento e adeguamento del patrimonio Arpa	3.000.000,00	-	-
Totale mezzi di copertura	5.000.000,00	-	-

Art. 2 "Proroga per l'anno 2015 del programma regionale in materia di spettacolo"
La norma, di natura procedurale, consente la proroga della programmazione degli obiettivi, delle azioni prioritarie, delle modalità di attuazione e delle

procedure per gli interventi in materia di spettacolo a norma della L.R. 5 luglio 1999, n. 13 "Norme in materia di spettacolo".

Art. 3 "Proroga per l'anno 2015 del programma regionale in materia di promozione culturale"

La norma, di natura procedurale, consente la proroga della programmazione degli obiettivi, delle azioni prioritarie, delle modalità di attuazione e delle procedure per gli interventi in materia di promozione culturale a norma della L.R. 22 agosto 1994, n. 37 "Norme in materia di promozione culturale".

Articolo 4 "Modifica all'articolo 9 della legge regionale n. 43 del 2001"

La norma dispone l'applicazione delle disposizioni del comma 12 dell'articolo 9 della legge regionale n. 43 del 2001 già vigenti per il personale assegnato alle strutture speciali, anche al personale con contratto giornalistico. Gli oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse già allocate nell'U.P.B. 1.2.1.1.110 "Spese per il personale" del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016.

Articolo 5 "Proroga di graduatorie. Modifica alla legge regionale n. 26 del 2013"

La norma dispone la proroga di graduatorie concorsuali per assunzioni di personale al 31 dicembre 2017. Eventuali oneri derivanti da nuove assunzioni, nei limiti disposti dalle normative vigenti in materia, trovano copertura nell'ambito delle risorse già allocate nell'U.P.B. 1.2.1.1.110 "Spese per il personale" del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016.

Articolo 6: dispone i termini di entrata in vigore della legge.