

Verbale n. 4

Seduta dell'8 settembre 2009

Il giorno 8 settembre 2009 alle ore 10,30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro 50, la Commissione Attuazione dello Statuto convocata con nota Prot. n. 24125 del 2 settembre 2009.

Partecipano alla seduta i Commissari:

| Cognome e Nome | Qualifica | Gruppo | Voto | |
|----------------------|-----------------|---|------|----------|
| LOMBARDI Marco | Presidente | Forza Italia - Popolo della Libertà | 2 | presente |
| BORGHI Gianluca | Vice Presidente | Partito Democratico | 4 | presente |
| VARANI Gianni | Vice Presidente | Forza Italia - Popolo della Libertà | 5 | presente |
| BARBIERI Marco | Componente | Partito Democratico | 3 | presente |
| BORTOLAZZI Donatella | Componente | Partito dei Comunisti Italiani | 1 | assente |
| BOSI Mauro | Componente | Partito Democratico | 3 | presente |
| DELCHIAPPO Renato | Componente | Misto | 1 | assente |
| DONINI Monica | Componente | Partito della Rifondazione Comunista | 2 | assente |
| ERCOLINI Gabriella | Componente | Partito Democratico | 4 | presente |
| GUERRA Daniela | Componente | Verdi per la pace | 1 | assente |
| LEONI Andrea | Componente | Forza Italia - Popolo della Libertà | 1 | presente |
| MAJANI Anna | Componente | Partito Democratico | 1 | assente |
| MANFREDINI Mauro | Componente | Lega Nord Padania Emilia e Romagna | 3 | presente |
| MAZZA Ugo | Componente | Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo | 2 | presente |
| MONACO Carlo | Componente | Per l'Emilia-Romagna | 1 | assente |
| NANNI Paolo | Componente | Italia dei Valori con Di Pietro | 1 | assente |
| NERVEGNA Antonio | Componente | Forza Italia - Popolo della Libertà | 1 | presente |
| NOE' Silvia | Componente | Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro | 1 | assente |
| SALSI Laura | Componente | Partito Democratico | 5 | assente |
| VECCHI Alberto | Componente | Alleanza nazionale - Popolo della Libertà | 4 | presente |
| ZANCA Paolo | Componente | Uniti nell'Ulivo - SDI | 3 | presente |

E' presente il consigliere Mario MAZZOTTI in sostituzione del consigliere Laura SALSI

Ha partecipato alla seduta: R. Ghedini (Serv. Informazioni per la stampa).

Presiede la seduta: Marco Lombardi

Assiste il segretario: Nicoletta Tartari

Resocontista: Nicoletta Tartari

Il Presidente dichiara aperta la seduta alle ore 10,45.

Sono presenti i consiglieri Barbieri, Borghi, Ercolini, Leoni, Manfredini, Mazza, Mazzotti, Nervegna, Salsi e Zanca.

Approvazione verbali n. 2 del 14 luglio 2009 e n. 3 del 22 luglio 2009.

La Commissione approva all'unanimità dei presenti.

Entrano i consiglieri Vecchi e Bosi.

Programmazione lavori della Commissione.

Il presidente LOMBARDI comunica alla Commissione che il consigliere Mazza ha inviato una richiesta all'Ufficio di presidenza della Commissione affinché venga posto all'ordine del giorno la sua proposta di modifica del Regolamento interno dell'Assemblea (ogg. 4588). Informa che l'oggetto sarà posto all'ordine del giorno terminata la trattazione dei progetti di legge attualmente all'esame della Commissione. Si tratta del progetto di legge istitutivo del CAL (ogg. 4754), oggi all'ordine del giorno, su cui è possibile prevedere un'occasione di ulteriore approfondimento, da valutare insieme al relatore, che potrebbe consistere in un incontro con le associazioni rappresentative delle autonomie locali nella prossima settimana. Nella settimana successiva, e precisamente nel pomeriggio di lunedì 21, come richiesto dal relatore consigliere Mazza, sarà convocata anche l'udienza conoscitiva sull'altro progetto di legge all'esame della Commissione, l'ogg. 4624 in tema di partecipazione. Infine, il presidente segnala che per lunedì 28 settembre si sta organizzando una tavola rotonda sul ruolo dei Parlamenti nel processo decisionale europeo, in cui si discuterà anche degli sviluppi della l.r. 16/2008, esaminata dalla Commissione nello scorso anno. Alla tavola rotonda, in cui sono previsti, tra gli altri, gli interventi del presidente medesimo, del vicepresidente Borghi e della presidente Donini, parteciperanno studiosi, parlamentari nazionali ed europei.

Entra il consigliere Varani.

Si passa quindi all'esame dell'oggetto:

4754 - Progetto di legge d'iniziativa dei consiglieri Lombardi e Borghi: "Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali" (16 07 09)

Il consigliere relatore ZANCA, procedendo all'illustrazione del progetto di legge, chiede di distribuire ai commissari della documentazione da lui fornita, consistente in una tavola sinottica che riassume la disciplina del Consiglio delle autonomie locali (CAL) adottata nelle otto Regioni che, con previsioni legislative anche diverse fra loro, finora hanno attuato l'istituto. Osserva preliminarmente che il CAL è un istituto previsto dallo Statuto in osservanza con il dettato dell'art. 123 della Costituzione. Già con Regolamento interno dell'Assemblea è stata

anticipata quella parte di disciplina delle funzioni del CAL che incide sull'esercizio delle funzioni proprie dell'Assemblea legislativa; così, il progetto di legge in esame, che consta di pochi articoli, ha ad oggetto soprattutto la costituzione e le modalità di funzionamento del CAL. Va tenuto presente che in Emilia-Romagna questo istituto non parte da zero, dato che esiste da oltre dieci anni un organismo di consultazione e concertazione tra enti locali e Regioni: la Conferenza Regione-Autonomie locali (CRAL), istituita con la l.r. 3/1999, che recepiva le riforme Bassanini, e successivamente modificata dalla l.r. 11/2001 e dalla l.r. 6/2004. Oggi, di fatto, la CRAL opera in regime di prorogatio in attesa dell'insediamento del nuovo organo. Già nella discussione sullo Statuto è emerso che, in merito al CAL, il nodo riguarda il rapporto tra esecutivo ed enti locali e l'esercizio della funzione legislativa dell'Assemblea; più volte è stato evidenziato come punto critico la prassi vigente - coerente peraltro con le previsioni della l.r. 3/1999 - nella quale l'esecutivo concorda in sede di confronto con gli enti locali una serie di elementi e questo, di fatto, limita la possibilità di intervento del legislatore. Con lo Statuto, il Regolamento interno e il presente progetto di legge sono operati decisi cambiamenti in questa prassi consolidata, dato che il CAL viene incardinato nell'Assemblea legislativa: come previsto dal Regolamento, la funzione prioritaria del CAL di fornire pareri in relazione ai provvedimenti che riguardano gli enti locali - ferma restando la possibilità di fornire ulteriori altri pareri, anche su richiesta della Giunta - è inserita all'interno della procedura legislativa. Dunque non v'è più un rapporto, spesso antecedente alla presentazione dei progetti di legge, tra Giunta ed enti locali, ma il baricentro del confronto si sposta in Assemblea legislativa; considera che non bastino gli accorgimenti istituzionali a determinare l'assetto delle relazioni, ma l'intento del progetto di legge è, appunto, lo spostamento dei rapporti con gli esecutivi degli enti locali verso l'Assemblea. Il relatore prosegue segnalando che un altro tema di dibattito riguarda la composizione del CAL, che il progetto di legge prevede sia costituita dai Sindaci dei Comuni capoluogo e dei Comuni maggiori, dai Presidenti delle Province e da una quota di altri Sindaci, in rappresentanza degli altri Comuni, di cui almeno la metà appartenenti a Comuni montani. Ritiene opportuno procedere a precisare, nel corso dell'esame del progetto di legge, la definizione di Comune montano, specificando quale criterio si debba avere a riferimento (altitudine, appartenenza a Comunità montane o altro), dato che, secondo alcuni criteri, possono essere annoverati tra i montani fino a 225 comuni sui 341 della regione, che amministrano però solo 450.000 abitanti circa. Sempre per quanto riguarda la composizione del CAL, ritiene inoltre utile riflettere sul dato dei comuni minori (magari avendo riguardo ai dati Istat, più aggiornati rispetto a quelli del censimento 2001): solo una cinquantina di comuni, nella nostra regione, hanno più di 15.000 abitanti, moltissimi sono quelli al di sotto dei 5.000 abitanti. Considerato, infine, che l'approvazione del progetto di legge in esame farà cadere il meccanismo previsto dalla l.r. 3/1999, occorrerà valutare l'eventuale necessità di una norma transitoria o finale. Concludendo, e riprendendo quanto comunicato dal presidente a proposito della programmazione dei lavori, ritiene che un'udienza conoscitiva rivolta a tutti i Comuni potrebbe ottenere uno scarso risultato, mentre ritiene più utile sentire il parere, secondo le modalità che verranno individuate, delle associazioni delle autonomie territoriali.

Il consigliere VARANI, avendo ben presente i vincoli costituzionali e statutari vigenti in tema di istituzione del CAL (anche se privi di sanzione, in caso di inottemperanza), rileva che l'argomento fa riemergere le criticità esposte in più occasioni, trasversalmente, a proposito del ruolo centrale ed esclusivo attribuito agli esecutivi nell'azione politico-amministrativa. Non crede che un riequilibrio della composizione del CAL con l'inserimento delle minoranze costituisca la soluzione al problema, ma ritiene che si sia di fronte ad un ulteriore indebolimento dell'Assemblea legislativa, operato tramite la creazione, in definitiva, di un ulteriore forte organismo di concertazione degli esecutivi (che, tra l'altro, potrebbe portare a ulteriori burocrazia e procedure), di fronte al quale sarà ben difficile che l'Assemblea possa eventualmente porsi anche in contrapposizione. Non sarebbe proprio l'Assemblea legislativa chiamata a rappresentare le comunità locali e la rete istituzionale locale? Ricorda che si è proceduto a modificare lo Statuto, riportando a 50 il numero dei consiglieri, proprio per rispondere ad una domanda di alleggerimento della politica e delle istituzioni, ma con il CAL - pur, ripete, se trattasi di istituzione prevista costituzionalmente e statutariamente - si corre il rischio di tornare indietro su questo fronte, creando una sorta di "camera di compensazione" - che, tra l'altro, nell'opinione pubblica potrebbe non avere un buon impatto - in cui l'esecutivo prende e verifica tutte le sue decisioni, con un conseguente ulteriore ridimensionamento del ruolo del Parlamento regionale.

Esce il consigliere Nervegna.

Il consigliere MAZZA ricorda che si è discusso a lungo dell'argomento, con posizioni differenti, in sede di esame sia dello Statuto che del Regolamento interno. Dopo un periodo di silenzio ci si trova oggi di fronte a questo progetto di legge che, evidentemente, è il frutto di un accordo politico raggiunto dalla maggioranza relativa delle forze di maggioranza con la minoranza. Come emerge anche dal materiale distribuito in seduta, sono possibili diverse scelte in tema di rappresentanza: per esempio, Puglia e Umbria hanno deciso che siano i Consigli comunali ad eleggere il rappresentante del Comune nel CAL. Non è un caso se l'organo non si chiama Consiglio degli esecutivi, ma Consiglio delle autonomie locali, rappresentate dai Consigli comunali, oltre che dai Sindaci. Consentire ai Consigli comunali di eleggere il proprio rappresentante - che con ogni probabilità sarebbe comunque il Sindaco, ma non obbligatoriamente - significa attribuire un ruolo alle autonomie locali, ma questa possibilità non è stata considerata dal progetto di legge. Rammenta che aveva sostenuto la necessità di garantire almeno un diritto di tribuna alle forze che non sono rappresentate dai Sindaci e prende atto che queste proposte non sono state prese in considerazione, essendo mancato un confronto che portasse ad un percorso comune. Considera opportuno chiudere la legislatura con il completamento delle attuazioni statutarie e pertanto non intende far rallentare la discussione, ma ritiene che la proposta in esame non sia adeguata agli obiettivi di governo della Regione e manifesti una tendenza che segnala con preoccupazione, cioè il sostanziale progressivo esproprio di funzioni di tutti i

consigli elettivi, dal livello locale a quello nazionale. La responsabilità di questo, tuttavia, è anche della stessa Assemblea legislativa: così, per esempio, quando è stato deciso - lui contrario - che le assemblee dei sindaci nelle associazioni intercomunali si arrogassero funzioni proprie dei consigli comunali. Ancora, quando non è stata approvata la sua proposta, avanzata nel corso dell'ultima modifica della l.r. 20/2000, affinché gli accordi di programma dovessero essere sottoposti all'Assemblea legislativa, ciò che avrebbe comportato un passaggio di funzioni oggi in capo al Presidente della Giunta all'Assemblea, che poteva dunque esprimersi. In definitiva, se questo clima non cambierà con la prossima legislatura, è facile prevedere che molto difficilmente un atto approvato dal CAL trovi una forte volontà politica contraria in Assemblea legislativa. Non conferire autonomie ai Consigli comunali, facendo loro eleggere i propri rappresentanti in seno al CAL, finisce così col mettere ancora di più l'Assemblea legislativa in condizioni di debolezza, perché agisce dopo l'espressione del parere del CAL. Conclude ribadendo che prende atto che nella redazione del progetto di legge non si è tenuto conto della discussione già svolta con lo Statuto e il Regolamento e che, pertanto, seguirà con attenzione lo sviluppo della discussione.

Entra il consigliere Nervegna, esce il consigliere Varani.

Il consigliere BORGHI considera che con il progetto di legge in esame si giunge all'epilogo dell'attuazione dello Statuto su un aspetto di rilevanza fondamentale quale è quello della relazione tra autonomie locali e Assemblea legislativa e Regione in senso ampio. Si tratta di un argomento che è stato oggetto di approfondimento ed ha fatto molto discutere; tutte le posizioni sono dotate di fondamento, ma occorre ad un certo punto scegliere e la proposta avanzata va, realisticamente e in modo molto concreto, a definire gli strumenti con cui la relazione enti locali-Regione si definirà nei prossimi anni, tenendo conto delle esperienze svolte. Non è convinto che legare la rappresentanza nel CAL ai Consigli comunali garantirebbe un *quid pluris* rispetto alla scelta, coerente, di incardinare la relazione con i rappresentanti degli esecutivi, pur valutando le potenzialità ma anche i limiti che l'esperienza ha dimostrato, laddove si è via via affievolita l'attenzione degli stessi enti locali verso la sede di confronto istituzionale della CRAL. Non ritiene che una rappresentanza composta dai sindaci piuttosto che scelta dalle assemblee elettive dei Comuni possa né pregiudicare né esaltare il ruolo dell'Assemblea legislativa, la cui continua legittimazione rispetto ai bisogni della comunità regionale deve essere ricercata nei lavori di Commissione e d'Aula, e in tutte le istanze nelle quali i componenti dell'Assemblea possono e debbono agire politicamente e socialmente. Rendere istituzionalmente normata la relazione con le autonomie territoriali non può che favorire la trasparenza, ciò che avvantaggia anche la stessa Assemblea legislativa. Concludendo, anche in considerazione dell'ormai prossimo termine della legislatura, concorda sull'opportunità espressa dal presidente e dal relatore affinché la Commissione, piuttosto che convocare un'udienza conoscitiva con tutti gli oltre 350 enti locali, senta le rappresentanze degli enti locali della regione. Auspica che entro il termine della legislatura sia possibile non solo approvare la legge ma anche eleggere il CAL, mettendo così la prossima Assemblea

legislativa in condizione di instaurare una relazione con una rappresentanza del sistema delle autonomie territoriali già istituita.

Esce il consigliere Barbieri.

Il consigliere relatore ZANCA sottolinea che, sostanzialmente, con il progetto di legge in esame non si sta istituendo un nuovo istituto ma, di fatto, si sta modificando una pratica già in essere. Infatti, già oggi esiste il coinvolgimento delle autonomie locali nelle politiche, come per esempio emerge dalla lettura di molte deliberazioni di Giunta, nella quale si menziona l'acquisizione dei pareri della CRAL, che però l'Assemblea non vede mai. Con questo disegno di legge si sposta l'asse di riferimento, dato che il CAL avrà come interlocutore innanzitutto l'Assemblea e i suoi atti saranno incardinati nel procedimento assembleare, come si evince soprattutto dal Regolamento, e non esterni e antecedenti allo stesso, come oggi accade. Per quanto riguarda la questione se debbano essere componenti del CAL gli esecutivi o i rappresentanti delle assemblee elettive, anche senza considerare che le ultime elezioni amministrative hanno portato alla formazione di diversi schieramenti di maggioranza, ritiene più utile per la stessa funzione del CAL che vi siedano i rappresentanti degli esecutivi, maggiormente in grado di garantire che i provvedimenti discussi e adottati dall'Assemblea legislativa abbiano ricevuto un parere "di peso" da parte di chi sarà poi coinvolto nella loro pratica attuazione (ciò che ovviamente prescinde dalla parte politica che esprime i singoli esecutivi). Senza tenere conto, tra l'altro, che l'elezione dei rappresentanti dei Consigli comunali dovrebbe anche prevedere ulteriori meccanismi di rappresentanza, a meno di non voler immaginare un CAL di oltre 350 componenti. Dunque la scelta di prevedere come componenti i Sindaci e i Presidenti di provincia è, se non la più giusta, la più razionale per evitare di innescare meccanismi che possono portare a dibattiti approfonditi ma che rischiano di non essere particolarmente efficaci dal punto di vista della stessa funzione attribuita al CAL. Ricorda inoltre che anche i consiglieri regionali possono formulare richieste di parere al CAL. In conclusione, ribadisce che il progetto di legge, operando i chiarimenti enunciati durante l'illustrazione, può cambiare una situazione attuale che da più parti è stata giudicata insoddisfacente.

Il presidente LOMBARDI, udite le opinioni espresse in proposito, conferma l'intenzione di sentire sul progetto di legge in esame le rappresentanze degli enti locali nel corso di un incontro dell'Ufficio di presidenza della Commissione allargato ai commissari che vorranno partecipare. L'incontro potrà essere tenuto la prossima settimana e in tal senso verrà inviata comunicazione a tutti i commissari.

La seduta termina alle ore 11,35.

Approvato nella seduta del 13 ottobre 2009.

Il Segretario
Nicoletta Tartari

Il Presidente
Marco Lombardi