	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

**LA LEGGE REGIONALE DELL’EMILIA-ROMAGNA 7 DICEMBRE 2011, N. 18
RECANTE «MISURE PER L’ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SEMPLIFICAZIONE
DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO REGIONALE E LOCALE. ISTITUZIONE DELLA
SESSIONE DI SEMPLIFICAZIONE»**

1. Le ragioni di una legge di metodo in materia di semplificazione e qualità dell’azione amministrativa

La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011, che si compone di due Titoli e di 12 articoli, è un provvedimento d’iniziativa della Giunta Regionale.


Il Titolo I (artt. 1-5) contiene principi e strumenti per il miglioramento dell’attività normativa e dell’azione amministrativa regionale e locale. Si tratta di disposizioni rivolte alle amministrazioni emiliano-romagnole con il preciso intento di creare un metodo di azione comune per il raggiungimento su tutto il territorio regionale di “effettivi livelli di semplificazione”. Molte delle norme tuttavia non sono immediatamente applicabili ma necessitano di interventi successivi prevalentemente di carattere amministrativo e organizzativo.

Il Titolo II (artt. 6-12), al contrario, contiene alcune misure di semplificazione per cittadini e imprese. Si tratta di disposizioni non omogenee che – pur individuando precisi obblighi in capo alle amministrazioni – mirano ad ottenere effetti immediati sulle procedure amministrative. In taluni casi, come vedremo, sono disposizioni già presenti nell’ordinamento per effetto di preesistenti norme statali, mentre in altri hanno una portata innovativa.

Al di là delle singole misure introdotte nel Titolo II, tuttavia, il vero elemento di novità della l.r. n. 18/2011 risiede nell’aspirazione ad essere una legge di “metodo”. Essa propone cioè una strada alternativa alle “politiche” di semplificazione teorizzate nell’ultimo quinquennio dal legislatore statale. In tale prospettiva, attraverso la definizione di una “ordinaria metodologia di azione”, prefigura innanzitutto la realizzazione di un approccio comune – tra Regione, comuni e province – alla semplificazione.

La scelta di indicare una via metodologica alla semplificazione origina da una pluralità di circostanze che il contesto politico-istituzionale degli ultimi anni ha contribuito a determinare (con conseguenze più che mai evidenti nelle ultime settimane¹). Prima di

¹ Il riferimento è ai primi provvedimenti adottati dall’attuale Governo nazionale ed in particolare al decreto – legge n. 1/2012 in materia di concorrenza, sviluppo delle infrastrutture e competitività. Uno degli aspetti più problematici del provvedimento (come del resto per il precedente decreto “Salva-Italia”, n. 201/2011, il discusso art. 23, commi 14-20, in tema di Province), riguarda proprio l’effetto dirompente prodotto da alcune norme sul sistema multilivello, con un sostanziale “svuotamento” dei poteri e delle prerogative di regioni e autonomie locali. È facile notare come, ad esempio, in ragione della necessità di introdurre significative misure “pro-concorrenziali”, si stia assistendo ad un’attrazione in sussidiarietà di interi spazi di legislazione regionale, attraverso un dubbio utilizzo del meccanismo del potere sostitutivo, da un lato, e della mannaia delle sanzioni connesse al Patto di stabilità interno, dall’altro. Questi aspetti risultano del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

tutto, cresce sempre di più la consapevolezza che vanno ricercati in fretta strumenti e meccanismi nuovi per la *multilevel governance*, dato il momento di forte crisi che il sistema sancito e tutelato in Costituzione sta attraversando. In secondo luogo, l’idea di una via metodologica alla semplificazione nasce da una constatazione: la storia recente della legislazione statale in materia di semplificazione è la storia di interventi disorganici e confusi, che quasi mai hanno trovato concreta ed effettiva applicazione, creando ulteriore malcontento tra le categorie economiche e sociali, costrette troppo spesso ad operare in situazioni di incertezza giuridica. Ed è spiacevole notare come anche le recentissime misure in tema di liberalizzazioni e semplificazioni adottate dell’attuale Governo vadano nella stessa direzione.


Al fine di superare la frammentarietà insita in un sistema multilivello, la l.r. n. 18/2011 propone un *modello* diverso che poggia su due pilastri: a) la collaborazione tra Regione e autonomie locali (art. 2), prospettando la formazione di un fronte unitario delle pubbliche amministrazioni emiliano-romagnole; b) la consultazione delle associazioni rappresentative di imprese e parti sociali che, oltre a funzioni di impulso, svolgeranno anche un importante ruolo di proposta in ordine a priorità da gestire e soluzioni da costruire².

In altre parole, la l.r. n. 18 predilige un approccio centrato sulla condivisione dei problemi e delle soluzioni ad un approccio coercitivo-punitivo, tipico dei sistemi amministrativi fondati sul *command and control*, nell’auspicio che ciò porti a risultati più apprezzabili. La Regione Emilia-Romagna, infatti, ritiene che solo in questo modo sia oggi possibile perseguire un duplice risultato: salvaguardare il pluralismo istituzionale ed ottenere un’effettiva amministrazione “di risultato”, che sia percepita, nei limiti del possibile, come volano e non come freno per lo sviluppo del Paese.

Se queste sono le ragioni “esogene” e di contesto che hanno dissuasato il legislatore emiliano-romagnolo dal proporre “le solite soluzioni” e a privilegiare un approccio metodologico alla semplificazione, non vanno tuttavia sottaciute le ragioni che potremmo

tutto evidenti se si considera in particolare, ma non solo, l’art. 1 del Decreto - legge n. 1/2012 (che, tra l’altro, ricalca quanto già previsto dall’art. 3 del Decreto – legge n. 138/2011), che impone una generale deregolamentazione delle attività economiche ove la permanenza di un regime autorizzatorio non sia giustificata dalla sussistenza di preminenti interessi pubblici.

² Tale logica è necessitata dalla consapevolezza, oramai ineludibile, che le amministrazioni, in particolare quelle regionali e locali, debbano – pur nel rispetto delle rispettive attribuzioni – agire unitariamente, ponendosi come interlocutore unico della società civile, che mal tollera le *esternalità negative* conseguenti alla frammentazione delle competenze (in particolare, le sovrapposizioni e le incertezze). In special modo le imprese chiedono con sempre maggiore insistenza la possibilità di rapportarsi con un’amministrazione unica e non “separata”. Al tempo stesso, lungi dalla volontà di superare il tradizionale schema dialettico “autorità-libertà”, ma volendo semmai arginare la tendenza a far retroagire il “pubblico”, nell’ottica della più spinta deregolamentazione, l’obiettivo fondamentale del modello proposto è la costruzione di un sistema basato sulla dialettica aperta, continuativa e permanente con le rappresentanze delle categorie. Questo al fine di definire insieme all’amministrazione gli interventi utili a rendere flessibile l’agire amministrativo senza privarlo oltre modo della funzione di tutela degli interessi generali che gli è propria. Del resto, tale modello si inserisce a pieno titolo nel solco di una delle più positive esperienze degli ultimi anni e cioè quella che deriva dal cd. “Patto per attraversare la crisi”, firmato nel 2009 dalla Regione Emilia-Romagna, l’UPI, l’ANCI regionali, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali regionali (v. prima Delib. G.R. 18 maggio 2009, n. 692) e che ha portato all’istituzione di un Tavolo operativo tra i firmatari.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

definire “endogene”. La l.r. n. 18 è, infatti, anche l’approdo di un percorso che, sul tema, la Regione Emilia-Romagna ha intrapreso già da tempo, sin dalla revisione statutaria del 2005³. Lo stesso *Programma di mandato* del Presidente Errani per la legislatura in corso ritiene che al fine di individuare e superare le eventuali “strozzature” che affliggono le procedure amministrative occorra lavorare *gomito a gomito* con le amministrazioni territoriali per la messa a punto di “azioni concrete” da attuare mediante una gamma di strumenti prevalentemente di tipo “pattizio”, come gli accordi. In quest’ottica, nel novembre del 2010, la Giunta ha approvato gli “*Indirizzi metodologici per la rifunzionalizzazione del sistema e per il miglioramento dei processi decisionali*” dove sono enucleate le finalità per la realizzazione di una politica comune di semplificazione. Tale documento anticipa alcuni tra i più significativi strumenti che trovano oggi espressa previsione e disciplina nella l.r. n. 18/2011 (ad esempio, la Sessione per la semplificazione). Il percorso tracciato dalla Giunta Regionale, tuttavia, non si è limitato all’assunzione di impegni programmatici, ma si è concretizzato – con l’istituzione della cd. “*Area di integrazione per la semplificazione e la qualità della regolazione*”⁴ – nella messa a punto di un metodo di lavoro che coinvolge tutti i settori interni alla Regione, le amministrazioni locali e le forze economiche e sociali di volta in volta interessate e coinvolte su specifici temi e profili.

2. I due pilastri su cui si fonda il metodo della l.r. n. 18/2011: gli accordi con gli enti locali e il Tavolo permanente per la semplificazione


Per realizzare forme strutturate di collaborazione tra Regione ed enti locali⁵ e costituire un “fronte unitario” delle pubbliche amministrazioni, tale da porsi, in sede di consultazione, come interlocutore unico delle associazioni di impresa e delle parti sociali, la legge individua lo strumento degli *accordi* (art. 2) . Regione ed enti locali si impegnano a conseguire “effettivi livelli di semplificazione” attraverso specifiche azioni definite con tali *accordi*. Lo strumento degli *accordi*, fondato sulla condivisione delle decisioni e non sull’imposizione di obblighi e la previsione di correlate sanzioni, mira a responsabilizzare tutte le amministrazioni coinvolte sia in ordine al rispetto dei principi definiti nel Titolo I, sia in ordine all’applicazione delle norme contenute nel Titolo II, alla cui disamina rinviamo.

Presupposto logico per il raggiungimento degli “effettivi livelli di semplificazione” è la predeterminazione dei principi, enunciati all’art. 1, che devono informare l’azione di ciascun livello di governo. L’art. 1 della l.r. n. 18, infatti, precisa quali sono gli interventi da

³ Lo Statuto regionale, approvato con la l.r. n. 13/2005, impone infatti sia il ricorso a strumenti e tecniche per la qualità della normazione (art. 53), sia il rispetto di principi cardine dell’azione amministrativa, quali la semplificazione, la partecipazione, la responsabilità, la trasparenza, la certezza dei tempi del procedimento(art. 61).

⁴ Il riferimento è alla istituzione della cd. Area di integrazione “*Qualità della regolazione e semplificazione*”(Delib. G.R. 27/12/2007, n. 2163) all’interno della quale è data specifica evidenza alle funzioni di valutazione tecnica delle proposte esercitate dal *Comitato di Direzione*, di cui alla l.r. n. 43/2001, che è utile ora richiamare per analogia con le funzioni del Nucleo Tecnico previsto all’art. 4 della l.r. n. 18/2011.

⁵ Ed eventualmente altre amministrazioni interessate, come recita l’art. 2, comma 2, .l.r. n. 18/2011.


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

adottare per conseguire un più alto livello di qualità dell’azione amministrativa, agendo, attraverso le misure indicate al comma 1, su due versanti: quello della “qualità degli atti normativi” e quello della “qualità dei procedimenti amministrativi”. Sul versante dei principi tesi a realizzare la “qualità degli atti normativi”, troviamo: a) il superamento della frammentarietà del quadro normativo e la chiarezza dei dati normativi; b) l’applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva dell’impatto degli atti normativi sulla vita di cittadini e imprese secondo la disciplina statale dell’analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.); c) l’introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative e dell’analisi costi-benefici anche attraverso la “misurazione degli oneri amministrativi” (M.O.A.). Sul versante della “qualità dei procedimenti amministrativi”, sono richiamati: a) il dovere di dare piena esplicitazione agli istituti di semplificazione amministrativa, a tutela della certezza, rapidità ed efficacia dei procedimenti; b) l’armonizzazione e l’uniformità delle procedure amministrative e della connessa modulistica; c) la piena applicazione dei principi di responsabilità e trasparenza dell’attività amministrativa; d) l’adeguamento progressivo delle diverse funzioni pubbliche e delle stesse strutture organizzative dei vari livelli del sistema amministrativo regionale e locale all’obiettivo della semplificazione; e) la conseguente responsabilizzazione di tutti i soggetti istituzionali cui è conferito l’esercizio delle funzioni amministrative; f) l’adeguato funzionamento dei meccanismi di collaborazione e cooperazione tra amministrazioni statali decentrate, regione e autonomie locali al fine di superare la frammentarietà del sistema multilivello; g) l’adozione sistematica delle tecniche e delle misure finalizzate alla semplificazione, come la M.O.A., anche attraverso l’adozione del “*Piano di riduzione degli oneri*”, in raccordo con l’amministrazione statale e gli enti locali.

Come si può notare, i predetti principi non hanno in tutti i casi una portata innovativa. Infatti, la l.r. n. 18 è stata anche l’occasione per dare espresso rilievo, in un’ottica di maggiore valorizzazione degli stessi, a principi che la legislazione statale e comunitaria già conosce e al cui rispetto, formale o sostanziale, le Regioni e gli enti locali sono già chiamati.

In questo senso, nell’art. 1 riecheggiano, da un lato, principi e precetti contenuti nella legge n. 241/1990, e precisamente quelli riferiti alla celerità dei procedimenti, alla responsabilità, alla trasparenza, ai diritti di partecipazione; dall’altro, sono state fatte proprie dal legislatore emiliano-romagnolo le più recenti norme in tema di misurazione degli oneri a carico delle imprese, che estendono anche a regioni e autonomie locali l’adozione del *Piano di riduzione* previsto inizialmente per le sole amministrazioni statali dall’art. 25 del d.l. n. 112/2008 (si veda oggi l’art. 6, d.l. n. 70/2011). Lo stesso ragionamento va condotto rispetto ai principi in tema di qualità normativa: anche in questo caso è stata utilizzata una tecnica legislativa tesa a non sovrapporre norme, ma a sancire l’impegno di renderne effettiva e permanente l’applicazione (come si vede dai rinvii alla disciplina statale in tema di A.I.R.).

Oltre che sugli accordi tra amministrazioni, la l.r. n. 18 – come anticipato – poggia su un secondo fondamentale pilastro, quello della consultazione delle associazioni rappresentative di imprese e parti sociali. L’art. 4, in questa prospettiva, istituisce *ope legis* il “*Tavolo permanente per la semplificazione*” (d’ora in poi Tavolo Permanente) [...] che è “*sede di garanzia delle più adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei cittadini utenti dei servizi*” (comma 1) ed opera con il


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

supporto tecnico del “Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure” (d’ora in poi Nucleo Tecnico), formato da tecnici dell’amministrazione regionale e locale, con funzioni di istruttoria, elaborazione e proposta nella definizione tecnica degli interventi da adottare (comma 4).

Il modello, fondato su una duplice azione, da un lato politica, dall’altro tecnica, porta in sé l’esperienza - di fine anni ’90 - dell’*Osservatorio per la semplificazione* (istituito con D.P.C.M. 6 aprile 1999 in attuazione dell’ art. 1, comma 2, della l. n. 50/1999) e del *Nucleo per la semplificazione* (struttura tecnica prevista dalla stessa legge n. 50/1999). In particolare, l’idea di istituire l’Osservatorio discendeva dal *Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione* (c.d. *Patto di Natale*), del 22 dicembre 1998. Il Patto, al quale partecipavano istituzioni e categorie economiche, sanciva l’importanza del metodo concertativo nella riforma dell’amministrazione statale, indicando concrete misure per la partecipazione dei soggetti firmatari all’elaborazione delle politiche di semplificazione. Tale modello si fondava sul trittico Nucleo – Osservatorio – Associazioni di categoria, nel quale il primo svolgeva compiti di studio e predisposizione degli interventi che il secondo trasmetteva alle associazioni, per poi raccogliere le loro proposte e ritrasmetterle al Nucleo. Quest’ultimo le recepiva nella predisposizione delle misure di semplificazione da sottoporre alla decisione definitiva degli organi competenti. Il punto di forza del modello descritto era la formalizzazione della rappresentanza degli interessi di tipo economico all’interno dei processi decisionali di cui restavano titolari le istituzioni pubbliche. Sulla scorta dell’esperienza ricordata e tenuto conto del già richiamato fallimento delle politiche di semplificazione più recenti, la l.r. n. 18 sposa il progetto di ricostituire un modello organizzativo analogo, nell’auspicio di riprodurre quel circuito virtuoso tra società civile e istituzioni pubbliche.

Nella logica dell’art. 4 della l.r. n. 18, i soggetti che partecipano al Tavolo Permanente, che è presieduto dall’ Assessore regionale con delega in materia di semplificazione, identificano i procedimenti amministrativi che presentano maggiori criticità e, con l’ausilio del Nucleo Tecnico, formulano proposte da sottoporre alla Sessione assembleare per la semplificazione, prevista nel successivo art. 5. È in tale sede, infatti, che si formalizzano le decisioni su “quali” interventi e “come” eseguirli. È evidente come questi interventi possano avere diverse vesti formali: possono concretizzarsi in interventi di rango legislativo, in atti della Giunta Regionale, in nuovi e ulteriori accordi con le amministrazioni locali⁶. Il Tavolo Permanente, che ha una composizione non tecnica ma politica, costituisce pertanto il luogo nel quale i destinatari dell’azione amministrativa indicano alla pubblica amministrazione le loro priorità, fornendo un contributo propositivo alla soluzione dei problemi evidenziati. Sebbene la formalizzazione delle decisioni, e in sintesi la valutazione circa l’opportunità e la legittimità delle stesse, resti in capo alle amministrazioni pubbliche, la delicatezza del ruolo che la Regione svolge risiede anche nella più ampia responsabilità relativa al presidio costante e all’effettiva riuscita di un meccanismo altamente complesso come quello previsto dall’art. 4.

⁶ Ad esempio, possiamo immaginare la sottoscrizione di specifici accordi finalizzati all’elaborazione di schemi-tipo per l’adozione degli strumenti di pianificazione urbanistica comunali da rendere uniformi su tutto il territorio regionale, come in più occasioni reclamato dagli operatori del settore e dai cittadini.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

3. Gli strumenti innovativi per la semplificazione nella l.r. n. 18/2011


Tra le novità certamente più rilevanti della l.r. n. 18, troviamo all’art. 5 la già richiamata Sessione annuale (che si svolge in Assemblea Legislativa) dedicata alla semplificazione, sede di esame degli esiti dell’analisi e valutazione permanente (di cui all’art. 3; si veda dopo) e delle proposte del Tavolo permanente e del Nucleo. La previsione di una sessione di lavori dell’Assemblea Legislativa dedicata al tema della semplificazione ne sottolinea innanzitutto l’importanza e, in qualche misura, ufficializza l’impegno dell’organo elettivo a perseguire tale obiettivo. Su come vada organizzata la Sessione, la l.r. n. 18 non si pronuncia, lasciando totalmente libera la determinazione delle modalità di funzionamento, che saranno presumibilmente adottate di concerto tra la Giunta Regionale e l’Assemblea Legislativa. A tal riguardo, è ipotizzabile che la Sessione si svolga sulla falsa riga della “*Sessione comunitaria*” prevista dalla l.r. n. 16/2008, che vede al centro dei lavori istruttori una significativa attività tecnica svolta dagli uffici competenti della Giunta Regionale. Nel caso di specie, è possibile immaginare un’organizzazione dei lavori di preparazione alla Sessione incentrata sulle attività del Nucleo Tecnico, struttura interna all’amministrazione regionale con sede nel Comitato di Direzione.

Un altro degli strumenti individuati dal legislatore regionale per la realizzazione degli obiettivi di semplificazione è la cd. “*analisi e valutazione permanente dei procedimenti*” (A.V.P.)⁷, prevista all’art. 3. L’A.V.P. è un sistema per il monitoraggio costante sugli effetti degli interventi di semplificazione rispetto agli obiettivi di miglioramento dell’azione amministrativa previsti all’art. 1.

L’A.V.P. ha lo scopo di individuare una serie di problematiche (indicate al comma 2)⁸ che affliggono le procedure amministrative. A tal fine, ai sensi dell’art. 4, sono sottoposti all’analisi e valutazione dell’art. 3 i procedimenti identificati dal Tavolo Permanente. Anche lo strumento in questione implica la stretta collaborazione tra amministrazioni pubbliche e, a ben vedere, non solo tra Regione ed enti locali. Infatti, l’art. 3, comma 1, al fine di realizzare “*un sistema di analisi e valutazione permanente [...] dei procedimenti che interessano l’amministrazione regionale e la complessiva azione amministrativa sul territorio*”, prevede il coinvolgimento delle altre pubbliche amministrazioni presenti sul territorio e, qualora necessario, la stipula di accordi anche con le amministrazioni statali decentrate. Ciò pare di indubbia necessità ove, nell’ottica di ricomporre la frammentarietà delle competenze ripartire tra le amministrazioni locali e le amministrazioni statali, sugli stessi procedimenti insistano funzioni e norme, ora statali

⁷ A dire il vero, più che di uno strumento in sé, in realtà l’A.V.P. tenta di mettere a sistema strumenti già esistenti, ad esempio l’A.I.R. e la M.O.A.

⁸ L’A.V.P. è lo strumento metodologico volto a identificare: i procedimenti che determinano un carico ingiustificato di oneri; i procedimenti, anche interni, nei quali si riscontra con maggiore frequenza ed intensità il mancato rispetto dei termini di conclusione; i casi di carenze ed inadeguatezze organizzative, finanziarie e funzionali; le connessioni procedurali tra le competenze regionali e locali e le competenze dell’amministrazione statale decentrata; le soluzioni tecnologico-informatiche atte a rafforzare il più possibile l’interoperabilità tra amministrazioni e l’interconnessione tra i procedimenti. L’A.V.P. è inoltre lo strumento attraverso il quale dovrebbe essere possibile stabilire il grado di reale efficacia delle conferenze di servizi.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

ora regionali, che concorrono a determinare il peso complessivo dell’intervento pubblico sul territorio.

A supporto dell’attività di A.V.P. (ai sensi dell’art. 3, comma 2, lettera g)), e più in generale con l’obiettivo di garantire l’interoperabilità tra amministrazioni, l’art. 6, comma 4, prevede infine la realizzazione di una banca dati informatica dei procedimenti amministrativi di Regione ed enti locali. Si tratta di un intervento di razionalizzazione e semplificazione organizzativa che dovrebbe agevolare il pieno rispetto di alcuni obblighi sanciti anche livello statale, come ad esempio il divieto di richiedere al privato documenti già in possesso delle pubbliche amministrazioni (art. 9 della l.r. n. 18/2011; ma si veda anche l’art. 15, comma 1, l. n. 183/2011⁹).

4. Il Titolo II della l.r. n. 18/2011: misure di semplificazione per cittadini e imprese


Il Titolo II della l.r. n. 18 ha un carattere molto diverso dal Titolo I in quanto ospita alcune significative disposizioni rispondenti a logiche e ad esigenze tra le più varie, talvolta ricche di valenza simbolica. Tali disposizioni, da un lato, impongono alle amministrazioni una serie di obblighi, dall’altro, riconoscono (*rectius*: ribadiscono) in capo ai destinatari dei provvedimenti una serie di “diritti”. Si tratta, in sintesi, di misure ad effetto diretto su cittadini e imprese. Il Titolo II, inoltre, non era presente nella proposta legislativa di iniziativa della Giunta Regionale, ma è stato il frutto dei un intenso lavoro di confronto tra la stessa Giunta, l’Assemblea Legislativa e le associazioni di categoria che hanno potuto dare un fondamentale contributo al suo miglioramento. La Regione, infatti, già nella fase di gestazione della legge ha voluto “testare” il metodo concertativo disciplinato all’art. 4.

Alcune delle disposizioni inserite nel Titolo II sono già previste da norme statali, anche di recentissima approvazione, e pertanto potevano essere semplicemente richiamate (si pensi al divieto di introdurre oneri non compensati di cui all’art. 8 della l. r. n. 18, già previsto dalla l. n. 180/2011, il cd. “Statuto delle imprese”). In verità, il legislatore regionale ha voluto focalizzare l’attenzione su alcune norme e istituti già vigenti proprio perché ritenuti prioritari, come a volerne ribadire l’importanza e a valorizzarne la portata.

Nel merito delle singole previsioni, in molti casi la loro attuazione si basa essenzialmente sulla stipula di accordi con gli enti locali (come, ad esempio, per l’adozione omogenea della modulistica e l’uniforme applicazione delle procedure amministrative prevista all’art. 7), in altri si tratta di norme sanzionatorie generali, come quella sulla responsabilità per il ritardo nell’emanazione del provvedimento (art. 6, comma 2) già sancita dagli articoli 2 e 2-bis della l. n. 241/1990.

La l.r. n. 18/2011 mira altresì a dare un generale recepimento ad alcuni dei principi fondamentali contenuti nella disciplina statale sul procedimento (di cui alla l. n. 241/1990), pur trattandosi di norme, in buona parte, già autoapplicative in quanto ascritte ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell’art. 29 della stessa legge.

⁹ Sul punto, si veda la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 14 del 23 dicembre 2011.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 9 febbraio 2012 Marta De Giorgi - Regione Emilia-Romagna “La legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 18/2011 in materia di semplificazione”
---	---	---

Il riferimento è in particolare all’art. 6 della l.r. n. 18 che impegna la Regione ad adottare misure che garantiscano il rispetto dei termini previsti per l’adozione del provvedimento finale, senza tuttavia fissarne uno in via generale come fa invece l’art. 2 della l. n. 241¹⁰.

Il Titolo II contiene anche delle innovazioni tra cui:

- a) la realizzazione di una banca dati informatica che consenta la piena accessibilità ai dati e alle informazioni utili alla presentazione delle istanze e l’accesso allo stato dell’iter da parte di cittadini e imprese (art. 6, comma 3, lettera b));
- b) la restituzione degli oneri istruttori in caso di ritardo nella conclusione del procedimento (art. 6, comma 5);
- c) il riconoscimento alle imprese certificate di agevolazioni di natura amministrativa, da disciplinare con specifici provvedimenti della Giunta (art. 10).

Suscita particolare interesse la previsione della restituzione degli oneri istruttori di cui al citato art. 6, comma 5, l.r. n. 18. Si tratta di una disposizione innovativa per l’ordinamento, soprattutto in virtù della sua portata generale, ma anche rispetto all’art. 2-bis della l. n. 241 (che pure consente un’azione risarcitoria per danno da ritardo). Infatti, l’art. 6, comma 5, a differenza della norma statale ricordata, prevede che, in caso di ritardo imputabile all’amministrazione e senza necessità di intraprendere alcuna azione risarcitoria, l’amministrazione ritardataria restituisca una parte degli oneri istruttori versati dal soggetto richiedente. La definizione delle modalità di tale restituzione sarà oggetto degli accordi stipulati ai sensi dell’art. 2 della l.r. n. 18/2011: il che rende la norma per ora piuttosto aleatoria.

Il Titolo II si chiude con le norme che regolano la fase di prima applicazione della legge. L’art. 12 prevede che entro 60 giorni dall’entrata in vigore del provvedimento legislativo debbano essere costituiti¹¹ sia il Tavolo Permanente che il Nucleo Tecnico previsti all’art. 4. Sulla base delle indicazioni del Tavolo saranno di seguito individuati gli interventi prioritari, oggetto della prima Sessione di semplificazione che dovrà svolgersi entro giugno 2012. Alcuni di tali interventi sono già individuati nella legge. Si tratta dell’applicazione delle disposizioni statali in materia di conferenza dei servizi e di silenzio assenso, della misurazione degli oneri amministrativi informativi per le imprese e delle relative misure di riduzione, in raccordo con le iniziative svolte a livello statale. Infine, ulteriori priorità d’intervento potranno essere individuate sulla base degli accordi (ex art. 2) con gli enti locali.

¹⁰ La legge statale ricordata prevede un termine generale di trenta giorni direttamente applicabile anche ai procedimenti regionali e locali che non prevedano termini più lunghi, in ogni caso non superiori a 90 o 180 giorni, (art. 2, commi 3 e 4, l. n. 241/1990).

¹¹ La Giunta Regionale sta lavorando proprio in questi giorni alla delibera per la prima applicazione della legge e per la costituzione del Tavolo Permanente e del Nucleo Tecnico.