

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

IX legislatura

N. 88

4 agosto 2011

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

**MISURE PER L'ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI
SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATI-
VO REGIONALE E LOCALE. ISTITUZIONE DELLA
SESSIONE DI SEMPLIFICAZIONE**

Oggetto assembleare n. 1675

Relazione

Premessa

Le ragioni di una legge di metodo

Gli ultimi vent'anni di legislazione italiana sull'azione amministrativa hanno reso del tutto evidente il fallimento della via meramente tecnico-giuridica alla semplificazione.

La proposta di legge, nell'ottica di perseguire in maniera più adeguata gli obiettivi di qualità dell'azione amministrativa, offre un'alternativa radicale per affrontare in modo sostanziale il tema della semplificazione.

Tale alternativa consiste nel proporre non una legge fondata su norme contenutistiche - siano esse relative alla riduzione dei termini procedurali, ovvero tese a implementare forme di liberalizzazione delle attività economiche - bensì una legge di metodo per la costruzione di un sistema unitario e condiviso di semplificazione.

Si ritiene, infatti, che la semplificazione debba costituire un ordinario metodo di azione e non una misura correttiva da applicare a sistemi decisionali e procedure frastagliate, per giunta, poco incisive.

Dotarsi e dotare gli enti territoriali di una metodologia tesa a garantire non solo formalmente la qualità dei processi decisionali, ma anche e soprattutto dal punto di vista concreto e sostanziale, implica la consapevolezza che le tecniche e gli interventi sinora adottati, specie a livello nazionale, si sono dimostrati tutt'altro che soddisfacenti rispetto alla crescente domanda di semplificazione.

La via metodologica alla semplificazione offre la possibilità di individuare la cornice dentro la quale ciascun livello di governo agisce, allo scopo di fornire modalità d'azione che permettano ai soggetti istituzionali coinvolti di districarsi all'interno di un coacervo di norme molto eterogenee. La frammentarietà, insita in un sistema multilivello, così come la coesistenza di molteplici fonti regolative, oltre ad essere connotata naturalmente da norme e procedure eterodirette, risente di una crescente incertezza determinata dal progressivo riaccostamento in capo allo Stato di competenze normative anche in materia di procedimento amministrativo.

Al fine di ridurre la complessità che così si determina, è

necessario dotarsi di una metodologia atta a realizzare una diversa regionalizzazione degli interventi di semplificazione, sfruttando al meglio gli spazi di regolazione che residuano in capo alla Regione e agli enti territoriali, anche attraverso l'interdisciplinarietà, che opera sia all'interno della Regione sia nel rapporto con il sistema delle autonomie.

Una legge di metodo rappresenta una novità sostanziale nel panorama legislativo regionale italiano, anche e in quanto vengono dati per acquisiti e impliciti gli strumenti di semplificazione già vigenti nell'ordinamento. Ciò nell'intento di evitare quelle che risulterebbero delle inutili duplicazioni. Del resto, le norme statali operano in ogni caso, a prescindere da un loro formale recepimento.

Nella direzione di non creare sovrapposizioni e ridondanze ma garantendo contemporaneamente la piena legittimità dell'azione amministrativa, la proposta metodologica punta, da un lato, a valorizzare istituti e tecniche già esistenti (es. la misurazione degli oneri amministrativi, l'analisi e la valutazione di impatto della regolamentazione, ecc.), dall'altro, a garantire il raggiungimento delle finalità insite nella disciplina statale in materia di procedimento amministrativo (certezza dei tempi procedurali, responsabilità amministrativa, ecc...).

La proposta di una legge di metodo, superando la separazione tra strumenti di semplificazione e disciplina del procedimento amministrativo - propria della nozione di semplificazione data a livello statale - si pone l'ambizioso obiettivo di realizzare un sistema unitario e condiviso di miglioramento dell'azione amministrativa che tenga insieme tali strumenti, solo apparentemente diversi.

Stato e Regioni nella semplificazione e nel procedimento

Il modello che ispira il provvedimento legislativo qui proposto, fondato su una duplice azione, da un lato politica, dall'altro tecnico-amministrativa, porta in sé l'esperienza - di fine anni '90 - dell'Osservatorio Bassanini (istituito con d.P.C.M. 6 aprile 1999 in attuazione dell'art. 1, comma 2, legge 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. L'accordo, 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, come noto, si fondava sull'azione politica-istituzionale che guidava gli interventi di semplificazione amministrativa. In sostanza, si trattava di un trittico Nucleo-Osservatorio - parti sociali, 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 di seguito le doveva recepire nella predisposizione delle misure di semplificazione.

Va ricordato che l'esperienza Bassanini nasceva in un contesto istituzionale e amministrativo molto diverso da quello attuale, agli albori della più rilevante riforma del sistema amministrativo italiano, dopo quella di istituzione delle Regioni. In tale contesto, gli effetti prodotti in materia di semplificazione furono significativi e duraturi nel tempo. Basti pensare anche solo alla nuova disciplina della conferenza di servizi e all'istituzione e disciplina dello sportello unico per le attività produttive.

Il punto di forza del modello realizzato mediante l'Osser-

vatorio e il Nucleo era la formalizzazione della rappresentanza degli interessi di tipo economico all'interno dei processi decisionali di cui restavano titolari le istituzioni pubbliche, a cominciare da quelle territoriali.

Alla luce di quanto ricordato sull'esperienza "Bassanini" e tenuto conto del già richiamato fallimento delle politiche di semplificazione più recenti, la presente proposta di legge mira a costruire un modello organizzativo fondato sulla rappresentanza degli interessi economici e a riattivare quel circuito virtuoso tra società civile e istituzioni pubbliche, in assenza del quale nessuna effettiva politica di semplificazione può sperare di avere successo.

La necessità di ideare un metodo che renda effettive le politiche di semplificazione in un territorio origina dalla consapevolezza, come già detto in premessa, dell'esistenza di un sistema eterogeneo di fonti regolative, connotato da pluralismo istituzionale.

Fino a prima della riforma costituzionale del 2001, l'impostazione tradizionale in tema di semplificazione amministrativa e qualità delle regolazioni attribuiva allo Stato un ruolo guida, attraverso l'imposizione di direttive vincolanti anche per regioni ed enti locali.

Il nuovo assetto delle competenze ha comportato una radicale modificazione di tale sistema, tanto che la qualità della regolazione è divenuta sempre più appannaggio regionale, in particolare nei settori delle attività produttive. Tale aspetto è evidente, per fare alcuni esempi, sia che si guardi anche solo all'introduzione negli Statuti regionali di norme in materia di A.I.R. e V.I.R., sia che si guardi alle varie sperimentazioni regionali in tema di M.O.A.. Tutto ciò, inoltre, ha una sostanziale ricaduta nella regolazione dei procedimenti amministrativi in un quadro che ha visto rafforzarsi l'idea di una competenza sul procedimento che segue la competenza a regolare la "materia", determinando la perdita di egemonia statale sulla regolazione amministrativa in tutta una serie di settori. Questo è generalmente frutto della riconduzione della disciplina del procedimento alla materia dell'organizzazione amministrativa, ascritta alla potestà legislativa regionale "residuale". Tale lettura, tuttavia, non trova conferma nelle recenti modifiche alla legge n. 241/1990 che ha riaccentrato in capo al legislatore statale la disciplina uniforme del procedimento amministrativo, collocando tutta una serie di disposizioni in essa contenute nell'alveo della disciplina sui "livelli essenziali delle prestazioni" da garantire sull'intero territorio nazionale.

In generale, va constatato che la più recente legislazione statale in tema di semplificazione e di procedimento amministrativo è connotata da una duplice natura, una puntuale, mirata a regolare questioni specifiche (es. la riduzione degli adempimenti burocratici), l'altra trasversale, riferita ad ambiti molto più ampi (es. la riduzione dei termini procedurali, la revisione di specifici istituti di semplificazione, quali la segnalazione certificata di inizio attività, il silenzio-assenso e la conferenza dei servizi).

La disomogeneità degli interventi statali e, come già sottolineato, il progressivo riaccentrarsi in capo allo Stato delle competenze - sia amministrative che legislative - ha reso molto incerto il contesto giuridico e normativo di riferimento, più di quanto la costituzionalizzazione di un sistema multilivello non avesse già comportato.

L'accentuato policentrismo normativo che caratterizza l'ordinamento italiano, quindi, implica forti ripercussioni anche sulle politiche di semplificazione, come annotato nell'*"Esame Ocse sulla riforma della regolazione, Italia, assicurare la qualità"*

della regolazione a tutti i livelli di governo” (2007). Per tali ragioni e secondo i suggerimenti dell’Ocse, è auspicabile l’implementazione di un metodo coordinato e condiviso tra Stato, Regioni ed enti territoriali. In tale direzione, sono già stati compiuti significativi tentativi ai quali tuttavia non hanno fatto seguito azioni concrete. Ad esempio, il 29 marzo 2007 veniva siglato - in sede di Conferenza unificata - l’Accordo per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolamentazione, sottoscritto in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 246/2005 (ultima legge di semplificazione varata dal legislatore statale).

L’Accordo informava ai principi della collaborazione e del coordinamento interistituzionale tecniche e metodi che l’ordinamento, sia nazionale che sovranazionale, già approntava a fini della semplificazione e della qualità della regolamentazione, richiamando strumenti quali l’A.I.R., l’A.T.N. (analisi tecnico normativa), l’analisi di fattibilità, la VIR e la M.O.A.. Così come l’Accordo del 2007 è rimasto sostanzialmente lettera morta, anche la compagine organizzativa statale in materia di semplificazione, oltre a dimostrarsi già formalmente disomogenea e macchinosa, non ha prodotto alcun apprezzabile risultato, nonostante il coordinamento interistituzionale ne rappresentasse una fondamentale missione (si vedano ad es. le competenze dell’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e quelle del Tavolo permanente di raccordo con regioni ed enti locali).

A distanza di quasi un quinquennio, nel maggio di quest’anno, con l’emanazione del D.L. n. 70 (cd. Decreto Sviluppo), il Governo ha provveduto alla messa a punto, per quanto attiene ai profili organizzativi, di quello che sembra potersi definire un sistema di coordinamento stabile tra Stato, regioni ed enti locali in tema di semplificazione degli oneri amministrativi, con la previsione di un Comitato paritetico, incardinato nella Conferenza Unificata, per le attività di misurazione e riduzione degli adempimenti burocratici (art. 6, D.L. n. 70/2011) anche nelle materie di competenza legislativa regionale.

Le misure di semplificazione nella Regione Emilia-Romagna

La legge che si propone è l’approdo di un percorso che, in tema di semplificazione, la Regione ha intrapreso da tempo, già dalla revisione statutaria del 2005. 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).

Alla semplificazione e alla trasparenza è dato inoltre specifico risalto nell’Intervento programmatico del Presidente Errani con l’impegno di procedere, in questa legislatura, alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, ma anche di individuare e superare, con il fondamentale ausilio di province e comuni, le eventuali “strozzature” che affliggono le procedure amministrative. Lo stesso Programma di mandato prevede a tal fine lo strumento del Patto delle azioni concrete, passaggio fondamentale fatto oggetto del provvedimento legislativo qui proposto. Il Patto dovrebbe ricalcare precedenti esperienze quali: a) il “Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione” (cd. Patto di Natale) del 22 dicembre 2008, firmato dal Governo e le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative al livello nazionale; b) il “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. Delib. G.R. n. 692 del

18 maggio 2009).

Nell’ottica di dare attuazione agli impegni programmatici assunti, il 15 novembre 2010 la Giunta Regionale 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 di semplificazione quale principale strumento di garanzia della qualità dell’azione amministrativa e dei processi decisionali. Tale rilevantissimo documento, dando recepimento e seguito all’input politico del Programma di mandato, anticipa alcuni tra i più significativi strumenti che oggi trovano espressa previsione e disciplina nel provvedimento legislativo proposto. Si tratta, in particolare, del Patto delle azioni concrete e della Sessione di semplificazione.

Il percorso tracciato dalla Giunta Regionale sul tema della semplificazione e della qualità della regolazione, tuttavia, non si limita all’assunzione di impegni programmatici, ma ha anche trovato esplicitazione nella formalizzazione di un metodo di lavoro che coinvolge tutti i settori interni all’amministrazione regionale, le amministrazioni locali e le forze economiche e sociali di volta in volta interessate e coinvolte su specifici temi e profili. Il riferimento è alla istituzione della cd. Area di integrazione “Qualità della regolazione e semplificazione”(Deliberazione della G.R. n. 2163 del 27/12/2007) all’interno della quale è data specifica evidenza alle funzioni esercitate dal Comitato di Direzione, di cui all’art. 35 della l.r. n. 43/2001, che esprime un parere di natura tecnica in merito ai profili di semplificazione normativa e procedimentale avvalendosi, a questo fine, dell’Area di integrazione. Il ruolo del Comitato, di fondamentale importanza sia nella valutazione delle singole proposte di intervento in materia sia quale sede di raccordo tra direzione politica e direzione amministrativa, è oggi richiamato nel provvedimento legislativo proposto.

Il modello adottato dalla Giunta Regionale è fortemente ispirato ai principi di collaborazione e concertazione con le Associazioni di categoria, come dimostra la circostanza che le attività sinora svolte dall’Area di Integrazione “Qualità della regolazione e semplificazione” sono state organizzate in stretto raccordo e sinergia con le rappresentanze delle forze economiche del territorio, coniugando le priorità dettate dalla Regione e le istanze provenienti dalle Associazioni imprenditoriali.

Il progetto di legge: principi, finalità e modello

Il modello di semplificazione che la presente proposta legislativa mira a realizzare si regge su un insieme di principi guida dell’azione amministrativa, operando una scelta di fondo che punta al miglioramento della macchina amministrativa attraverso una diversa declinazione della nozione stessa di qualità delle prestazioni.

Anzitutto, per quanto concerne precipuamente la regolazione del procedimento, a fronte di una legislazione statale fortemente sbilanciata a favore di una nozione di qualità delle prestazioni intesa come celerità del procedimento e riduzione generalizzata dei tempi per il suo svolgimento, la proposta di legge mira a valorizzare gli aspetti relativi alla certezza dei tempi amministrativi e delle relative decisioni. In tale scelta, solo apparentemente discordante con i principi generali in materia di procedimento amministrativo, risiede un’accurata e preventiva valutazione delle istanze provenienti dalle Associazioni delle categorie produttive emiliano-romagnole che avvertono come problematica non tanto, o non solo, la “durata” dei procedimenti amministrativi, spesso complessi ed articolati, ma la crescente incertezza dei tempi per la loro conclusione. Sotto altro profilo, alla certezza dei tempi e

delle decisioni amministrative deve corrispondere un'opera di omogeneizzazione interpretativa delle norme che regolano le singole procedure, di cui talvolta sono titolari soggetti istituzionali diversi, anche al fine di dare attuazione al principio di semplicità dei rapporti tra amministrazioni e amministrati.

La certezza dei tempi procedurali, inoltre, si coniuga con un altro dei principi che ispirano il modello proposto: quello della responsabilità dei soggetti istituzionali chiamati ad eseguire le procedure e ad adottare le decisioni. Anche in questo caso, tale principio trova una sua autentica e originale declinazione in quanto è considerato un processo dinamico che può realizzarsi solo attraverso l'appropriatezza delle funzioni esercitate, delle risorse finanziarie ed organizzative disponibili e il loro necessario adeguamento alle sempre più complesse istanze delle imprese e dei cittadini.

Per quanto concerne più specificamente il profilo dell'organizzazione e degli strumenti di semplificazione, assume rilevanza il principio collaborativo che, proprio per superare la frammentarietà delle competenze, deve operare non solo nel rapporto tra la Regione e le autonomie locali di riferimento, ma anche tra esse, lo Stato e le sue amministrazioni decentrate. La collaborazione con lo Stato è prevista in particolare per quel che riguarda il ricorso sistematico a tecniche e misure atte a ridurre gli oneri burocratici per le imprese attraverso l'adozione, in linea di continuità con quanto stabilito a livello nazionale e comunitario dalle norme vigenti, dei cc.dd. "Piani di riduzione degli oneri". In particolare, occorre che tali misure siano ispirate al principio della compensazione degli oneri, prevedendo che ad ogni nuovo adempimento introdotto corrisponda l'eliminazione di un adempimento di pari peso ed entità, in termini di costo per l'impresa.

Infine, affinché siano perseguiti al meglio gli obiettivi indicati, il provvedimento legislativo prevede anche la più ampia informatizzazione delle procedure, valorizzando in particolare l'interoperabilità tra le amministrazioni operanti nel territorio regionale.

Ciò consente di superare la frammentarietà delle competenze attribuite ai diversi livelli di governo e di conseguire l'unicità dell'azione amministrativa, proponendo le singole amministrazioni del territorio come interlocutore unico per cittadini e imprese.

Nell'ottica di realizzare un metodo coordinato per la semplificazione e ponendo le basi per la costruzione di un modello di lavoro condiviso dalle istituzioni locali e dalle forze economiche del territorio, il progetto di legge persegue la finalità di valorizzare gli strumenti applicati e applicabili già vigenti, introducendone altresì uno nuovo: l'AVP (analisi e valutazione permanente dei procedimenti).

Il metodo proposto, in particolare, si fonda su alcuni perni fondamentali:

- a) la stipula di un "Patto delle azioni concrete di semplificazione" con gli enti locali e le altre amministrazioni interessate, nonché con le Associazioni imprenditoriali e di categoria;
- b) l'istituzione di un Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, quale sede tecnica di analisi;
- c) la costituzione di un Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede politica di consultazione delle parti sociali e dei consumatori;
- d) la previsione di una sessione assembleare annuale dedicata alla semplificazione, all'interno della quale vengono esaminati gli esiti dell'A.V.P. e le proposte formulate dal Nucleo tecnico e dal Tavolo permanente, ai fini dell'eventuale adozione di opportune

modifiche legislative.

Illustrazione dei singoli articoli

L'articolo 1 enuncia le finalità e i principi generali della legge, innanzitutto precisando che obiettivo della Regione è quello di innalzare il livello di qualità dell'azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso.

Per il perseguimento di questo obiettivo, la legge individua misure volte, non solo a conseguire risultati concreti di semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma anche a sviluppare la qualità degli atti normativi, ed a implementare l'attività di semplificazione degli assetti organizzativi posta in essere dalla Regione.

Il percorso di semplificazione proposto avviene in coerenza con le norme di razionalizzazione statali e regionali in materia, nonché con gli obiettivi di contenimento della spesa.

Gli interventi di semplificazione sono rivolti sia alla qualità degli atti normativi, sia ai procedimenti amministrativi e per ciascuna di queste tipologie di atti sono previsti specifici principi.

Riguardo agli atti normativi, i principi che vengono fissati sono, in particolare, quelli che richiamano l'estesa applicazione dei principi costituzionali espressi dal Titolo V della Parte II della Costituzione, a tutela dell'autonomia legislativa della Regione, nonché del principio di autonomia di spesa. In secondo luogo è prevista la puntuale analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa, al fine di contribuire, da un lato, al superamento della frammentarietà normativa e, dall'altro, alla chiarezza del quadro normativo.

Importanti sono i principi che riguardano l'applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva degli effetti di proposte normative ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione regionale e locale, secondo la disciplina dell'Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.), introdotta dalla legislazione statale. Va ricordato, in proposito come questa previsione sia del tutto coerente con quanto previsto dall'articolo 53, comma 1, dello Statuto regionale che demanda alla legge regionale la previsione di strumenti di "valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi". Anche il regolamento dell'Assemblea legislativa prevede (al capo I del titolo VI) – nel quadro che gli è proprio dell'organizzazione dei lavori dell'Assemblea – specifiche norme e strumenti per la qualità della normazione.

Riguardo alla fase successiva all'approvazione degli atti normativi viene prevista l'introduzione sistematica – anche in questo caso in conformità con l'articolo 53 dello Statuto – delle clausole valutative e dell'analisi costi-benefici per la verificabilità concreta dei risultati conseguiti dall'atto normativo, anche attraverso la Misurazione degli oneri amministrativi (M.O.A.).

Di grande rilevanza e di forte impatto appaiono, in particolare, le previsioni sull'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) e sull'introduzione delle clausole valutative e dell'analisi costi-benefici negli atti normativi della Regione Emilia-Romagna, in maniera "sistematica".

Fra i principi cui si ispirano gli interventi volti ai procedimenti amministrativi si rilevano, in primo luogo, quelli di applicazione piena del criterio di appropriatezza e degli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa, a tutela della certezza, rapidità ed efficacia dei procedimenti, preservando la qualità delle prestazioni e le istanze di partecipazione al procedimento.

Un seconda serie di principi riguarda l'adeguamento progressivo delle diverse funzioni pubbliche e delle stesse strutture organizzative del sistema amministrativo regionale e locale

all'obiettivo della semplificazione.

In terzo luogo, vengono stabiliti i principi dell'adeguato funzionamento dei meccanismi di collaborazione e cooperazione tra lo Stato e la sua amministrazione decentrata, le Regioni e le autonomie locali.

Anche riguardo agli atti amministrativi si prevede, con una disposizione fortemente innovativa, l'adozione sistematica delle tecniche e delle misure finalizzate alla semplificazione, con particolare riferimento alle misure di semplificazione amministrativa per le imprese, attraverso la Misurazione degli oneri amministrativi (M.O.A.) e l'adozione di specifici "Piani di riduzione degli oneri".

Nell'attuare gli obiettivi del presente progetto di legge la Regione persegue la più ampia informatizzazione dei procedimenti e la realizzazione di un sistema di interoperabilità, strumento indispensabile per concretizzare l'unicità dell'azione amministrativa. La Regione valorizza, inoltre, lo sviluppo degli strumenti informatici e di interconnessione fra le amministrazioni pubbliche operanti nel territorio regionale, anche per favorire processi di dematerializzazione.

L'articolo 2 del progetto di legge riveste grande importanza ed è dedicato agli accordi tra amministrazioni.

Secondo la consolidata modalità d'azione della Regione Emilia-Romagna, già ampiamente seguita nelle legislature precedenti, la semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale avviene anche attraverso l'attivazione, da parte della Regione di percorsi condivisi, che si sostanziano nella promozione della stipula di uno specifico Patto delle azioni concrete di semplificazione con gli enti locali. I soggetti coinvolti sono le altre pubbliche amministrazioni interessate, le Associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali regionali. Si prevede altresì la sottoscrizione di accordi con le pubbliche amministrazioni interessate a specifiche azioni di semplificazione e per la diffusione delle migliori prassi amministrative ed organizzative.

L'articolo 3, con un'altra specifica innovazione, prevede la realizzazione di un sistema di analisi e valutazione permanente (A.V.P.) dei procedimenti che interessano l'amministrazione regionale e la complessiva azione amministrativa sul territorio.

Si prevede che la Giunta regionale realizzi il sistema AVP mediante azioni condivise con le autonomie locali e con le altre pubbliche amministrazioni del territorio e, qualora necessario, previo accordo con le amministrazioni statali decentrate competenti.

Il progetto di legge individua le finalità dell'A.V.P. che sono volte ad individuare, in primo luogo, gli oneri organizzativi e gestionali a carico di cittadini e imprese, attraverso l'utilizzo delle più idonee tecniche di misurazione.

L'A.V.P. dedicherà, inoltre, particolare attenzione alle specifiche problematiche che interessano i procedimenti, individuando le tipologie procedurali, nelle quali si riscontra con maggiore frequenza ed intensità il superamento dei termini previsti per la conclusione, i procedimenti di grande rilievo sul territorio regionale, in relazione all'esistenza di condizioni ostative alla loro conclusione. L'A.V.P. è in oltre finalizzata a individuare il grado di reale efficacia delle conferenze di servizi, i casi nei quali le amministrazioni pubbliche regionali e locali manifestano carenze ed inadeguatezze organizzative, finanziarie e funzionali, le connessioni procedurali tra le competenze regionali e locali e le competenze dell'amministrazione statale decentrata, al fine di un loro miglioramento.

Infine una specifica attenzione sarà rivolta dall'AVP ad individuare le soluzioni tecnologico-informatiche necessarie a rafforzare il più possibile l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessione tra i procedimenti.

L'articolo 4 prevede, sulla base dei migliori modelli presenti a livello nazionale, l'istituzione di un organo tecnico (il Nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e delle procedure) e di un organismo di confronto con le istanze istituzionali e sociali, costituito dal Tavolo permanente per la semplificazione.

Il Nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito per realizzazione gli obiettivi indicati nel presente progetto di legge, risulta – in piena coerenza con la struttura organizzativa regionale prevista dalla legge regionale n. 43 del 2001 – incardinato presso il Comitato di direzione, organismo con funzioni di raccordo e collaborazione tra direzione politica e direzione amministrativa.

La composizione, le modalità di funzionamento e l'individuazione della struttura tecnica regionale cui è attribuito il coordinamento del Nucleo sono definite con atto di Giunta regionale. Tale definizione avviene secondo criteri atti a garantire la presenza tecnica delle rappresentanze delle autonomie locali, in coerenza con la costante volontà della Regione Emilia-Romagna di enfatizzare il ruolo di questi enti e la loro interrelazione nell'ambito del sistema amministrativo regionale e locale. Il Nucleo tecnico può avvalersi dell'apporto di esperti anche esterni all'amministrazione, nonché della Commissione di consulenza legislativa della Giunta regionale.

Il Nucleo tecnico ha il compito di supportare il Tavolo permanente per la semplificazione, il quale rappresenta la sede di garanzia delle più adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei consumatori, per i provvedimenti di maggiore impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese. Il Tavolo permanente è presieduto dall'Assessore regionale con delega in materia di semplificazione e trasparenza.

All'attività del Tavolo concorre il Consiglio delle autonomie locali (CAL) ai fini della definizione delle politiche regionali che ad esso competono ai sensi dell'articolo 23, comma 2 dello Statuto regionale.

La composizione e le modalità di funzionamento del Tavolo sono disciplinate con atto della Giunta regionale (il funzionamento è senza oneri per la Regione).

L'articolo 5 istituisce, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea legislativa, una sessione dedicata alla semplificazione. Il modello di detta sessione è, in parte, rappresentato dalla sessione comunitaria istituita dall'art. 5 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norma sulla partecipazione della regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale), che in questi primi due anni di applicazione si è rivelato un efficace strumento di monitoraggio delle politiche comunitarie di impatto regionale e di indirizzo sulle scelte regionali di attuazione del diritto comunitario. La sessione assembleare dedicata alla semplificazione avrà l'obiettivo di esaminare gli esiti dell'attività di analisi e valutazione permanente (A.V.P.) dei procedimenti amministrativi che interessano l'amministrazione regionale, di valutare le proposte formulate dal Nucleo tecnico e dal Tavolo permanente, nonché di adottare le eventuali misure legislative che risultino necessarie. Gli atti ed i provvedimenti amministrativi o normativi, necessari anche al fine di dare seguito alle determinazioni assunte in sede di Sessione annuale di semplificazione,

saranno adottati dalla Giunta regionale e dall'Assemblea legislativa in conformità alle rispettive attribuzioni statutarie. Rimane ovviamente impregiudicata la possibilità che specifiche misure di semplificazione connesse alle finalità di cui alla presente legge siano comunque proposte ed approvate anche nelle more dello svolgimento della sessione medesima.

L'articolo 6 contiene le norme di prima applicazione e detta tra l'altro le scadenze per l'istituzione dei nuovi organismi. Si tratta di una disposizione di grande importanza, perché delinea il procedimento di avvio dell'applicazione della legge regionale, che costituisce una fase di particolare delicatezza e che deve svolgersi in tempi molto ristretti.

Riguardo alla costituzione degli organi, si prevede che il Nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e delle procedure e il Tavolo permanente per la semplificazione siano istituiti entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge.

Inoltre è previsto che la Giunta regionale definisca entro il medesimo termine gli obiettivi prioritari dell'analisi di valutazione permanente dei procedimenti amministrativi fra i quali va notata, in primo luogo, la misurazione e le misure di riduzione

degli oneri amministrativi informativi per le imprese, applicando il Modello dei costi standard definito dalla Comunicazione COM/2007/23 (Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea). Tale modello trova, per la prima volta, una sua espressa previsione nella legge regionale.

La Giunta è chiamata inoltre a definire analisi e formulazione di proposte volte alla semplificazione di procedimenti regionali attinenti ad alcuni ambiti: i controlli in agricoltura; la semplificazione dei procedimenti di spesa inerenti l'amministrazione regionale; la semplificazione della normativa in materia di irrogazione delle sanzioni amministrative, anche al fine di migliorare il rapporto tra le imprese e le amministrazioni regionali e locali; la semplificazione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale; l'avvio della revisione delle procedure interne all'amministrazione regionale e di raccordo con i procedimenti di competenza delle amministrazioni locali, secondo i criteri di cui all'articolo 3, comma 2.

L'articolo, infine, stabilisce uno specifico termine per la prima sessione di semplificazione, la quale dovrà essere svolta entro il 2011.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1

Finalità e principi generali

La Regione Emilia-Romagna, con la presente legge e con provvedimenti ad essa collegati e successivi, persegue l'obiettivo di elevare il livello di qualità dell'azione amministrativa e dei processi decisionali nel loro complesso, attraverso misure atte a sviluppare la qualità degli atti normativi, a conseguire concreti risultati di semplificazione dei procedimenti amministrativi, a sviluppare ulteriormente la semplificazione degli assetti organizzativi, in coerenza con le norme di razionalizzazione statali e regionali in materia, e con gli obiettivi di contenimento della spesa.

A fondamento di tali interventi sono posti i seguenti principi, con particolare riferimento:

alla qualità degli atti normativi:

la più estesa applicazione dei principi costituzionali espressi dal Titolo V della Parte II della Costituzione, a tutela del pieno dispiegarsi dell'autonomia legislativa della Regione e delle esigenze del decentramento del sistema amministrativo locale, nonché del principio di autonomia di spesa e della sua declinazione secondo le esigenze del sistema territoriale;

la puntuale analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa, al fine di contribuire al superamento della frammentarietà del quadro normativo ed alla chiarezza dei dati normativi, nel rispetto del sistema delle fonti nazionali e dei principi comunitari;

l'applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva degli effetti di proposte normative ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento della pubblica amministrazione regionale e locale, secondo la disciplina dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), introdotta dalla legislazione statale e prevista dallo Statuto regionale;

l'introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative e dell'analisi costi-benefici per la verificabilità concreta dei risultati conseguiti dall'atto normativo, anche attraverso la Misurazione degli oneri amministrativi (MOA).

ai procedimenti amministrativi:

la piena esplicitazione del criterio di appropriatezza, anche con l'obiettivo di garantire la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni;

la piena esplicitazione degli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa, a tutela della certezza, rapidità ed efficacia dei procedimenti, preservando la qualità delle prestazioni e le istanze di partecipazione al procedimento;

adeguamento progressivo delle diverse funzioni pubbliche e delle stesse strutture organizzative dei vari livelli del sistema amministrativo regionale e locale all'obiettivo della semplificazione, con la progressiva e completa responsabilizzazione dei soggetti istituzionali cui siano conferite le funzioni;

l'adeguato funzionamento dei meccanismi di collaborazione e cooperazione tra lo Stato e la sua amministrazione decentrata, le Regioni e le autonomie locali, per superare la frammentarietà nel sistema multilivello;

l'adozione sistematica delle tecniche e delle misure finalizzate alla semplificazione, anche in coerenza con gli obiettivi imposti dall'Unione europea e, specialmente, delle misure di

semplificazione amministrativa per le imprese, attraverso la Misurazione degli oneri amministrativi (MOA) e l'adozione di specifici "Piani di riduzione degli oneri", in raccordo con l'amministrazione statale e gli enti locali.

Nell'attuazione degli obiettivi della presente legge è perseguita la più ampia informatizzazione dei procedimenti e la realizzazione di un sistema di interoperabilità, quale riflesso dell'unicità dell'azione amministrativa. La Regione valorizza lo sviluppo degli strumenti informatici e di interconnessione fra le amministrazioni pubbliche operanti nel territorio regionale, anche al fine di favorire processi di dematerializzazione.

Art. 2

Accordi tra le amministrazioni

Ai fini dell'applicazione della presente legge, la Regione promuove la stipula di un Patto delle azioni concrete di semplificazione con gli enti locali e le altre pubbliche amministrazioni interessate, nonché con le Associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali regionali.

La Regione sottoscrive accordi con le pubbliche amministrazioni interessate a specifiche azioni di semplificazione e per la diffusione delle migliori prassi amministrative ed organizzative.

Art. 3

Analisi e valutazione permanente dei procedimenti

La Giunta regionale mediante azioni condivise con le autonomie locali e con le altre pubbliche amministrazioni del territorio e, qualora necessario, previo accordo con le amministrazioni statali decentrate competenti, realizza un sistema di analisi e valutazione permanente (AVP) dei procedimenti che interessano l'amministrazione regionale e la complessiva azione amministrativa sul territorio.

L'analisi e valutazione permanente dei procedimenti ha lo scopo di individuare:

gli oneri organizzativi e gestionali a carico di cittadini e imprese, attraverso l'utilizzo delle più idonee tecniche di misurazione;

le tipologie di procedimenti, anche interni, nei quali si riscontra con maggiore frequenza ed intensità il mancato rispetto dei termini di conclusione;

i procedimenti di grande rilievo sul territorio regionale, in relazione all'esistenza di condizioni ostative alla loro conclusione;

il grado di reale efficacia delle conferenze di servizi, rispetto agli obiettivi a cui esse sono preordinate;

i casi nei quali le amministrazioni pubbliche regionali e locali manifestano carenze ed inadeguatezze organizzative, finanziarie e funzionali che ostacolano il corretto svolgimento dei compiti loro attribuiti;

le connessioni procedurali tra le competenze regionali e locali e le competenze dell'amministrazione statale decentrata, al fine di un loro miglioramento;

le soluzioni tecnologico-informatiche atte a rafforzare il più possibile l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessioni tra i procedimenti.

Art. 4

*Nucleo tecnico e Tavolo permanente
per la semplificazione*

Per la realizzazione degli obiettivi indicati dalla presente legge, presso il Comitato di direzione di cui all'articolo 35 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 in relazione alle funzioni ad esso attribuite di raccordo e collaborazione tra direzione politica e direzione amministrativa, è istituito il Nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e delle procedure.

La composizione, le modalità di funzionamento e l'individuazione della struttura tecnica regionale cui è attribuito il coordinamento del Nucleo sono definite dalla Giunta regionale, secondo criteri atti a garantire la presenza tecnica delle rappresentanze delle autonomie locali. Può essere altresì previsto l'apporto di esperti anche esterni all'amministrazione, nonché della Commissione di consulenza legislativa della Giunta regionale.

Il Nucleo tecnico supporta il Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede di garanzia delle più adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei consumatori, per i provvedimenti di maggiore impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese.

Il Tavolo permanente è presieduto dall'Assessore regionale con delega in materia di semplificazione e trasparenza. All'attività del Tavolo concorre il Consiglio delle autonomie locali ai fini della definizione delle politiche regionali che ad esso competono ai sensi dell'articolo 23, comma 2 dello Statuto regionale. La composizione e le modalità di funzionamento del Tavolo sono definite con atto della Giunta regionale. Il funzionamento del Tavolo permanente è senza oneri per la Regione.

Art. 5

Sessione per la semplificazione

Entro il mese di ottobre di ogni anno, l'Assemblea legislativa regionale si riunisce in una sessione di lavori dedicata alla semplificazione, con l'obiettivo di:

esaminare gli esiti dell'attività di analisi e valutazione permanente di cui all'articolo 3, comma 2;

valutare le proposte formulate dal Nucleo tecnico e dal Tavolo permanente;

adottare le eventuali misure legislative che risultino necessarie.

La Giunta regionale e l'Assemblea legislativa, in conformi-

tà alle rispettive attribuzioni statutarie, provvedono ad adottare gli opportuni interventi, anche di natura organizzativa e gestionale, gli atti ed i provvedimenti amministrativi necessari ovvero specifiche norme, anche di modifica di preesistenti discipline legislative, al fine di dare seguito alle determinazioni assunte in sede di Sessione annuale di semplificazione.

Specifiche misure di semplificazione connesse alle finalità di cui alla presente legge possono essere comunque proposte e approvate anche nelle more dello svolgimento della sessione medesima.

Art. 6

Norme di prima applicazione

In sede di prima applicazione della presente legge, e comunque entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore, la Giunta regionale provvede all'istituzione degli organismi di cui all'articolo 4 e definisce gli obiettivi prioritari dell'analisi di valutazione permanente di cui all'articolo 3, comma 2, tra i quali rientrano, in particolare:

la misurazione e le misure di riduzione degli oneri amministrativi informativi per le imprese, in raccordo con le iniziative svolte a livello statale in attuazione del piano per la riduzione degli oneri amministrativi, applicando per la Misurazione degli oneri amministrativi (MOA) il Modello dei costi standard definito dalla Comunicazione COM/2007/23 (Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea);

l'analisi e formulazione di proposte volte alla semplificazione dei procedimenti regionali in materia di controlli in agricoltura;

l'analisi e formulazione di proposte volte alla semplificazione dei procedimenti di spesa inerenti l'amministrazione regionale;

la semplificazione della normativa in materia di irrogazione delle sanzioni amministrative, anche al fine di migliorare il rapporto tra le imprese e le amministrazioni regionali e locali;

l'analisi e formulazione di proposte volte alla semplificazione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale;

l'avvio della revisione delle procedure interne all'amministrazione regionale e di raccordo con i procedimenti di competenza delle amministrazioni locali, secondo i criteri di cui all'articolo 3, comma 2.

Ulteriori obiettivi prioritari potranno essere individuati sulla base degli accordi di cui all'articolo 2 della presente legge

La prima sessione di semplificazione è svolta entro il 2011.