

PARTE PRIMA**LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI**

(Codice interno: 399128)

LEGGE REGIONALE 16 luglio 2019, n. 25

Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative.

Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta regionale

p r o m u l g a

la seguente legge regionale:

Art. 1**Finalità ed oggetto.**

1. Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato.
2. Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa.
3. In sede di accertamento delle violazioni individuate ai sensi del comma 2, è definito il termine per provvedere alla regolarizzazione degli adempimenti o alla rimozione degli effetti.
4. La regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti non può essere reiterata per un comportamento che ne è già stato oggetto nei tre anni precedenti alla data dell'accertamento della violazione.
5. Decorso inutilmente il termine come definito ai sensi del comma 2 è adottato il provvedimento sanzionatorio.
6. I Comuni, le Province e la Città metropolitana di Venezia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo ad essi conferite dalla Regione, si conformano alle disposizioni recate dalla presente legge.

Art. 2**Norma di rinvio.**

1. Fatto salvo quanto disposto dalla legislazione statale in materia, la disciplina di cui alla presente legge si applica altresì nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie le cui funzioni amministrative sono oggetto di delega alla Regione da parte dello Stato.

Art. 3**Norma transitoria.**

1. I procedimenti afferenti agli atti di accertamento già contestati o notificati alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad essere disciplinati dalle disposizioni di cui alla legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10 "Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale" così come vigente prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Art. 4**Norma di abrogazione.**

1. È abrogato l'articolo 2 bis della legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10 come introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 11 marzo 2014, n. 10.
2. L'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa di cui all'articolo 2 bis della legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10, come introdotto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 11 marzo 2014, n. 10 decorre nei suoi effetti, per le diverse materie di cui alla presente legge, dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto del rispettivo provvedimento di cui all'articolo 1.

Art. 5

Clausola di neutralità finanziaria.

1. All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Art. 6

Entrata in vigore.

1. La presente legge regionale entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione veneta.

Venezia, 16 luglio 2019

Luca Zaia

INDICE

- Art. 1 - Finalità ed oggetto.
- Art. 2 - Norma di rinvio.
- Art. 3 - Norma transitoria.
- Art. 4 - Norma di abrogazione.
- Art. 5 - Clausola di neutralità finanziaria.
- Art. 6 - Entrata in vigore.

Dati informativi concernenti la legge regionale 16 luglio 2019, n. 25

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale

1. Procedimento di formazione

- La proposta di legge è stata presentata al Consiglio regionale in data 21 aprile 2017, dove ha acquisito il n. 242 del registro dei progetti di legge su iniziativa dei Consiglieri Boron, Rizzotto, Semenzato, Montagnoli, Michieletto, Gidoni e Gerolimetto;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 27 febbraio 2019;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Fabrizio Boron, e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, consigliere Claudio Sinigaglia, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 9 luglio 2019, n. 25.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Fabrizio Boron, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il brocardo latino “ignorantia legis non excusat” si è concretato nell’art. 5 del codice penale che così dispone: “Nessuno può invocare a propria scusa l’ignoranza della legge penale”.

L’inadeguatezza di tale norma è stata avvertita oltre che dalla dottrina, dalla giurisprudenza, che attraverso il ricorso al principio della buona fede in materia contravvenzionale, vi ha apportato dei temperamenti in via interpretativa. Infatti, limitatamente ai reati contravvenzionali si è riconosciuta efficacia scusante all’“ignorantia legis” ogni qualvolta questa fosse determinata da circostanze estrinseche (es.: abituale tolleranza del comportamento) capaci di suscitare nel soggetto il convincimento della liceità del comportamento tenuto.

Le istanze dottrinali e giurisprudenziali sono state avvertite e accolte dalla Corte Costituzionale che nel 1988 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 5 «nella parte in cui non esclude dall’inescusabilità della ignoranza della legge penale l’ignoranza inevitabile».

L’“ignoranza inevitabile” può dipendere da fattori soggettivi, come una carenza di competenze del cittadino per comprendere correttamente il testo normativo, ovvero all’analfabetismo giuridico o da fattori oggettivi, come l’eccessivo numero di leggi e successive modifiche e la loro difficile reperibilità in Internet e nelle collezioni di riviste giuridiche.

È proprio la complessità normativa oggi vigente che non sempre consente il corretto adeguamento alle norme da parte dei soggetti interessati, per cui sembra opportuno che, nei procedimenti che sanzionano la violazione di norme regionali, legislative o amministrative o di funzioni delegate dallo Stato alla Regione, l’applicazione della sanzione sia preceduta dall’assegnazione di un termine entro il quale il soggetto interessato possa regolarizzare o rimuovere la non conformità alla norma o la violazione accertata.

È ben vero che l’art. 2 bis della legge regionale 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all’applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale), come inserito dalla legge regionale 11 marzo 2014, n. 10, ha introdotto l’istituto della diffida amministrativa in luogo dell’immediato accertamento della violazione, ma tale possibilità è legata a una serie di vincoli o adempimenti che rendono tale istituto limitativo, incompleto e presumibilmente di incerta applicazione.

A mero titolo esemplificativo, si evidenzia che, nel menzionato art. 2 bis della legge n. 10/1977, non è inserito il settore agricolo; l’artigianato è limitato a quello avente contatto con il pubblico; l’adeguamento alle prescrizioni deve essere effettuato in un termine eccessivamente ristretto (10 giorni); la norma non opera direttamente in quanto i settori interessati dalla diffida devono essere individuati dagli enti competenti (ciò può creare incertezza nell’applicazione della norma), e via seguendo.

Per tali motivazioni è stata assunta l’iniziativa legislativa oggi in esame, che vuol essere il segno della tradizionale attenzione e sensibilità del legislatore regionale del Veneto per il tema della semplificazione normativa ed amministrativa, quale espressione della vicinanza alle problematiche quotidiane dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione.

Sotto il profilo più propriamente tecnico-giuridico, si ritiene di poter osservare come la proposta in esame sia ascrivibile ad un indirizzo, trasversale, di politica legislativa secondo il quale la funzione di controllo deve evolvere da una funzione incentrata sull’accertamento della mera conformità formale alla prescrizione normativa, ad una funzione tesa ad assicurare l’effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici; obiettivo ritenuto conseguibile delineando l’esercizio della funzione di controllo e la sua disciplina nella prospettiva, secondo una logica collaborativa fra ente titolare delle funzioni di accertamento e cittadino trasgressore, dell’effettiva tutela dell’interesse pubblico di volta in volta perseguito.

In estrema sintesi il legislatore si propone per l’esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo a vario titolo di competenza del legislatore regionale, di dettare una disciplina che privilegi un approccio collaborativo mediante meccanismi di promozione dell’ottemperanza, con i quali conseguire il corretto adempimento favorendo la conformazione e ricorrendo, solo in via residuale,

alla materiale irrogazione della sanzione.

Ciò si pone in linea con le stesse competenze riconosciute al legislatore regionale atteso che, come noto e ribadito dalla stessa costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la competenza in materia, ovvero ad individuare le fattispecie di illecito amministrativo e le relative sanzioni, nonché a disciplinare l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo, non sono configurabili in via autonoma come materie in sé, ma accedono alle materie sostanziali e quindi, ove trattasi di materie di competenza regionale, sono attratte a tale competenza legislativa regionale.

Ne è conseguita, sulla base degli elementi emersi nell'esame di commissione, una riformulazione tecnica del testo con la presentazione del relativo emendamento ed una sua strutturazione per articoli.

In particolare, l'articolo 1 definisce finalità ed oggetto, e quindi l'ambito di applicazione, con riferimento alle materie di competenza legislativa regionale, prevedendo che nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative sanzionate in via amministrativa, l'irrogazione delle sanzioni sia preceduta dalla previsione di un termine per consentire la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto interessato.

Atteso che il disposto normativo si configura come disciplina trasversale che incide sulle più diverse normative regionali (alcune delle quali, anche se diversamente denominate, possono già recare disposizioni astrattamente suscettibili nell'istituto della regolarizzazione) ed attesa l'esigenza di collocare l'istituto nell'ambito delle diverse discipline di settore e conformarlo, nelle sue modalità applicative, con riferimento ai diversi procedimenti amministrativi, viene disposto il rinvio alla disciplina attuativa della Giunta regionale, da assumersi, sentita la competente commissione consiliare, entro un termine definito, a decorrere dall'entrata in vigore della legge: provvedimenti con i quali si individueranno le fattispecie di violazioni sanabili, ovvero, materia per materia, l'insieme delle fattispecie di errori e/o omissioni che consentono la regolarizzazione ovvero le violazioni le cui conseguenze risultano rimuovibili ad opera dell'autore della violazione medesima.

L'articolo prevede, infine, che la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti non può essere reiterata per un comportamento che ne è stato già oggetto nei cinque anni precedenti alla data di accertamento della nuova violazione; gli enti locali, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo ad essi conferite dalla Regione, si conformano alle disposizioni dell'articolo.

L'articolo 2 estende l'ambito di applicazione della legge ad ulteriori materie, le cui funzioni amministrative sono oggetto di conferimento alla Regione da parte dello Stato, ma nei limiti di quanto disposto dalla legislazione statale in materia.

In esito a tale nuova complessiva disciplina, consegue il superamento dell'istituto della diffida amministrativa e quindi l'abrogazione dell'articolo 2 bis della legge regionale n. 10/1977 come inserito dalla legge regionale 11 marzo 2014, n. 10.

Completano l'articolato la norma transitoria, per disciplinare i procedimenti afferenti ad atti di accertamento già contestati o notificati alla data di entrata in vigore della legge, la clausola di neutralità finanziaria e la disposizione sull'entrata in vigore.

La Prima Commissione consiliare nella seduta del 27 febbraio 2019 ha concluso i propri lavori in ordine al progetto di legge oggi in esame e lo ha approvato a maggioranza. Hanno espresso voto favorevole i rappresentanti dei gruppi consiliari Liga Veneta-Lega Nord, Zaia Presidente, Fratelli d'Italia-Movimento per la cultura rurale, Forza Italia-Alleanza per il Veneto, Movimento 5 stelle, Alessandra Moretti Presidente, Centro destra Veneto-Autonomia e libertà; si sono astenuti i rappresentanti del gruppo consiliare Partito Democratico e la componente politica "Italia in Comune" del Gruppo Misto."

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Claudio Sinigaglia, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

condivido il principio che sta alla base di questa proposta di legge: sanare, con atteggiamento collaborativo e non con l'applicazione cieca o con atteggiamento vessatorio, la posizione di chi, per colpa lieve, non ottempera ad una norma. Nel percorso che è stato proposto in questa legge ci sono tuttavia degli aspetti non comprensibili, visto che viene di fatto abrogato l'attuale istituto della diffida, specificato dall'articolo 2 bis della legge regionale 10/1977, introdotto da questo Consiglio regionale nel 2014.

L'istituto della diffida funziona in questo modo: "io ti diffido, perché non hai messo il cartellino fuori, perché non sei a norma con la pubblicità o perché hai non rispettato alcuni regolamenti del settore del commercio. Ora mettiti in regola entro 10 giorni, altrimenti devi pagare questa sanzione". Il commerciante mette a posto nei 10 giorni: applica il cartellino, mette a posto la pubblicità, sistema quello che è sanabile e quindi evita la sanzione, comunica che ha regolarizzato ed evita la sanzione. Questo è l'esercizio della diffida, che il Consiglio regionale ha introdotto e che sta regolamentando l'attività di tutte le Amministrazioni comunali.

Con il percorso che invece è stato disegnato in questa proposta di legge, la Giunta deve fare dei provvedimenti attuativi entro 90 giorni per specificare l'intervento di questo percorso di regolarizzazione. Cosa succederà? Di fatto la Polizia Municipale o il dirigente dovranno andare a controllare due volte, la prima per comunicare la diffida e la seconda per verificare la regolarizzazione. Il dispendio passerà tutto a carico dei Comuni, che in maggioranza non hanno la possibilità di andare a verificare e controllare. Col risultato che il secondo passaggio verrà saltato. Non comprendo dunque perché l'efficace strumento collaborativo della diffida debba essere eliminato. Per sostituirlo con uno strumento che diventerà alla fine un'altra diffida?

Va poi ricordato che la diffida non è rinnovabile, né prorogabile. Non opera nel caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominato. E non opera nei confronti dei soggetti già diffidati nei cinque anni precedenti per il medesimo comportamento, già oggetto di diffida. Non si applica in presenza di violazioni che prevedono sanzioni amministrative accessorie, ad esempio la sospensione dell'attività o il sequestro; non si applica in presenza di violazioni connesse al possesso e all'utilizzo di apparecchi e congegni da gioco, ovvero le slot, le cosiddette macchinette. Non si applica in presenza di violazioni commesse in materia di prevenzione delle problematiche alcol-correlate, e ci mancherebbe. In sostanza, la

diffida consiste in un invito rivolto dall'agente accertatore al trasgressore e agli obbligati in solido, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa. In ambito calcistico potremmo definirlo un cartellino giallo. È contenuta nel verbale di ispezione che è sottoscritto e consegnato agli interessati e nel quale deve essere indicato il termine, superiore o non superiore ai dieci giorni, dipende dai Comuni, entro cui uniformarsi alla prescrizione, nonché in un verbale di accertamento sanzionatorio nel quale la sanzione pecuniaria è esplicitamente sostituita dalla diffida. Qualora i soggetti diffidati non provvedano entro il termine indicato, l'agente accertatore provvede a redigere il verbale di accertata violazione, contestando tutte le violazioni accertate, sia la prima che ha originato la diffida, che la seconda, applicando le sanzioni amministrative pecuniarie previste nella norma.

Alcuni esempi, per farsi un'idea: i casi in cui si può applicare la diffida sono la mancata esposizione dell'orario di apertura e chiusura dell'esercizio, la mancata esposizione dei prezzi, il mancato rispetto dei posteggi degli ambulanti al mercato, il mancato possesso della documentazione amministrativa richiesta in sede di sopralluogo e il mancato rispetto dell'orario di chiusura. Tutte queste sono situazioni sanabili. I casi invece in cui non si può procedere con la diffida sono: l'esercizio abusivo di attività di somministrazione di alimenti e bevande - se è abusivo, non può essere sanato - l'esercizio abusivo di attività di commercio in sede fissa, ambulante eccetera. Le categorie interessate: attività artigianali, acconciatori, estetisti, tatuatori e piercing, attività svolte su aree pubbliche, occupazione aree pubbliche e private, phone center, pubblici esercizi, commercio in sede fissa.

Come già detto, la Giunta regionale, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge dovrebbe emanare i provvedimenti attuativi. Ma poiché l'articolo 3 della proposta di legge prevede che dal momento della pubblicazione nel BUR della legge ci sia la sospensione della diffida se non per gli atti già sanzionati, nel frattempo, fintanto che la Giunta non decide che cosa si dovrà fare, cosa succede nell'esercizio della regolarizzazione?

Ho presentato anche un emendamento per correggere questa distorsione. Eventualmente la legge deve entrare in vigore nel momento in cui i provvedimenti attuativi sono stati fatti dalla Giunta, altrimenti non si capisce bene come i Comuni dovranno intervenire.”.