



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

### **Disegno di legge recante “Legge europea regionale 2010”.**

#### **Relazione**

#### **ANALISI DELLA DISCIPLINA**

La legge europea regionale annuale costituisce uno degli elementi maggiormente innovativi previsti dalla normativa regionale in materia di partecipazione della Regione ai processi decisionali dell'Unione europea e di procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. La legge regionale n. 13/2010, intervenuta a disciplinare le procedure per le attività della Regione relative alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea, introduce infatti lo strumento della legge europea regionale annuale al fine di garantire il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa comunitaria (fase discendente del diritto comunitario).

La struttura del disegno di legge europea regionale annuale riprende i contenuti obbligatori indicati dall'articolo 11 della legge regionale n. 13/2010, che a sua volta si è ispirata al modello della comunitaria nazionale e delle leggi comunitarie adottate da altre regioni. In particolare, la legge regionale n. 13 del 2010 prevede che la Regione adegui il proprio ordinamento non soltanto alle direttive comunitarie inerenti le materie di propria competenza, ma a tutti gli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Di conseguenza, il disegno di legge assicura il recepimento e l'attuazione tempestiva e programmata da parte della Regione, nelle materie di propria competenza, degli atti normativi comunitari, l'adozione delle misure necessarie a far fronte a eventuali procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano per inadempimenti della Regione stessa, e l'ottemperanza ad eventuali sentenze di condanna della Corte di giustizia della Comunità europea (articolo 16 della legge n. 11 del 2005).

#### **MONITORAGGIO E ANALISI DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE**

Per quanto riguarda il recepimento e l'attuazione della normativa comunitaria, la scelta della direttiva inserita nel disegno di legge è stata effettuata in seguito ad un preliminare lavoro di monitoraggio e analisi giuridica che ha visto impegnata la rete di funzionari con competenza in diritto comunitario ed internazionale prevista dalla deliberazione della Giunta regionale n. 17/28 del 27 aprile 2010. Il monitoraggio è stato circoscritto alle direttive adottate dal novembre 2009 al dicembre 2010.

L'analisi, con l'obiettivo finale di individuare le direttive di possibile interesse regionale, si è svolta attraverso diverse fasi, esaminando per ogni direttiva l'oggetto e il termine di recepimento, la competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione (esclusiva statale, concorrente o residuale), la materia di competenza, l'eventuale normativa statale di recepimento. Una volta eliminate le



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

direttive inerenti materie di competenza esclusiva statale, sulle quali la regione non ha alcun margine di intervento normativo, si è passati alla valutazione delle direttive aventi ad oggetto materie di competenza concorrente o residuale.

Tra queste ultime, si è proceduto ad individuare le direttive di competenza regionale che non necessitano di successivi provvedimenti di attuazione da parte della Regione, rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 10, comma 2, lett. b, della legge regionale n. 13 del 2010. A tale proposito, è stata individuata una sola direttiva direttamente applicabile per il suo contenuto sufficientemente preciso e incondizionato (c.d. *self-executing*). Per quanto riguarda le direttive non *self executing*, in un caso si è ritenuto che la Regione non abbia interesse a discostarsi dal recepimento statale per ragioni di economia normativa e certezza del diritto (art. 10, comma 2, lett. b, n. 3). I relativi provvedimenti statali di attuazione sono elencati all'allegato A.

Infine, nel caso di direttive con un termine di recepimento non immediato, qualora le stesse siano state inserite nel disegno di legge comunitaria 2010 attualmente all'esame delle Camere, si è ritenuto di attenderne gli esiti per valutare successivamente l'opportunità di un recepimento a livello regionale.

Conclusa l'analisi sulla base dei criteri illustrati, tra le direttive oggetto del monitoraggio più recente, non ne è stata individuata alcuna sulla quale la Regione abbia interesse ad un recepimento autonomo.

### **LA DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO**

Si è ritenuto invece opportuno un recepimento nell'ordinamento regionale di un'importante direttiva di notevole interesse per la Regione: la Direttiva 2006/123/Ce relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Direttiva Servizi), che si propone di superare gli ostacoli all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libertà di circolazione dei servizi negli Stati membri, in vista della realizzazione di un mercato interno dei servizi. Si tratta di una Direttiva complessa, che, applicandosi a tutti i procedimenti amministrativi autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di attività di servizi, interessa numerose materie, alcune di competenza esclusiva statale, altre di competenza concorrente o residuale, in particolare turismo, artigianato e commercio. La Direttiva è stata recepita dallo Stato con il D.Lgs. n. 59/2010, che, in virtù della clausola di cedevolezza, si applica fino all'entrata in vigore della normativa regionale di recepimento.

Il primo adempimento previsto per il recepimento stabilisce che gli Stati membri esaminino ed, eventualmente, semplifichino le procedure e le formalità applicabili per accedere ad un'attività di servizi ed esercitarla. Per la realizzazione di quest'ultima attività, ogni Pubblica Amministrazione



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

centrale, regionale o locale, ha effettuato una iniziale fase di monitoraggio di tutta la normativa esistente in materia di attività di servizi al fine di verificarne la conformità ai criteri fissati.

Per quanto riguarda la Sardegna, nel rispetto di una procedura concordata a livello nazionale, la Presidenza ha coordinato il censimento di tutti i procedimenti amministrativi di carattere autorizzatorio di competenza di ciascun Assessorato, richiedendo la compilazione di apposite schede. Il lavoro si è concluso nel dicembre 2009, quando gli esiti sono stati notificati alla Commissione europea tramite la procedura on line IPM.

Il censimento ha evidenziato elementi di contrasto con le disposizioni previste dalla Direttiva, in riferimento ad alcuni procedimenti amministrativi in materia di turismo, artigianato e commercio. Nel caso in cui il contrasto abbia rilevato requisiti da valutare ai sensi dell'art. 15 della Direttiva, si è provveduto a giustificare il mantenimento in base ai criteri fissati dalla stessa (proporzionalità, non discriminazione, necessità).

In due casi il mantenimento dei requisiti non è stato ritenuto giustificabile, e si è provveduto pertanto alla loro modifica o eliminazione. In particolare, le situazioni di contrasto riguardano il procedimento per l'accesso all'attività di rivendita di giornali e riviste, disciplinato dalla LR n. 49/1986, ed il procedimento per l'iscrizione all'Albo delle imprese artigiane, disciplinato dalla LR n. 41/1990.

Per quanto attiene l'attività di rivendita di giornali e riviste, la LR n. 49/1986 prevede un sistema di pianificazione territoriale dei punti vendita in attuazione della legge n. 416/1981. In base all'art. 15 della Direttiva, il mantenimento del requisito di restrizioni territoriali deve essere giustificato dagli Stati membri in quanto rispondente ai criteri di proporzionalità, necessità e non discriminazione. Tuttavia non si è ravvisato alcun elemento a giustificazione del mantenimento del requisito, che pertanto si è provveduto ad eliminare.

Per quanto riguarda il procedimento per l'iscrizione all'Albo delle imprese artigiane, la LR n. 41/1990 "Organi di rappresentanza e di tutela dell'artigianato", in attuazione della L. n. 443/1985 "Legge – quadro per l'artigianato", ha istituito le Commissioni provinciali per l'Artigianato e ne ha disciplinato il funzionamento. Tra i compiti delle CPA rientra quello di deliberare sulle iscrizioni delle imprese artigiane agli Albi provinciali e sulle loro modificazioni e cancellazioni.

L'esistenza delle CPA e della Commissione regionale per l'artigianato non contrasta per se stessa con le disposizioni della Direttiva, ma la presenza di 12 rappresentanti dei titolari delle imprese artigiane al loro interno costituisce una violazione dell'art. 14 punto 6) della Direttiva, che vieta "il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni da parte delle autorità



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico”.

In base alla Direttiva gli imprenditori artigiani, in quanto potenziali concorrenti dei soggetti che presentano domanda di iscrizione all'Albo, non possono partecipare alle decisioni che riguardano l'iscrizione stessa, né la modificazione o la cancellazione dall'Albo. Si è provveduto pertanto all'eliminazione delle CPA per attribuirne le competenze alle Camere di commercio.

Nel caso, invece, di rilascio dell'autorizzazione all'apertura o all'ampliamento delle grandi strutture di vendita, la legge regionale n. 5/2005 prevede che la regione si doti di un Piano apposito. La previsione di una programmazione poggia sulla considerazione che l'apertura di una grande struttura di vendita crea un forte impatto sul territorio dal punto di vista ambientale e pertanto, come recentemente sancito anche dalla sentenza del 24 marzo 2011 della Corte di Giustizia Europea (causa C-400/06) “restrizioni concernenti la localizzazione e la dimensione dei grandi esercizi commerciali appaiono mezzi idonei a raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente”. Di conseguenza il Piano delle grandi strutture di vendita in via di predisposizione non dovrà basarsi su criteri di natura economica e sulla presunta domanda di mercato ma, nel rispetto del principio della libertà della concorrenza, dovrà tutelare consumatori e programmare gli insediamenti tenendo conto dell'assetto del territorio e del patrimonio culturale e ambientale.

Infine, in materia di professioni turistiche (guida turistica, guida ambientale-escursionistica, guida turistico-sportiva, direttore tecnico di agenzia di viaggio e turismo), si è provveduto a semplificare la procedura per presentare le istanze di iscrizione al relativo albo regionale, prevedendo che siano inoltrate tramite SUAP.

### **STATO DI CONFORMITA' DELL'ORDINAMENTO REGIONALE RISPETTO AGLI OBBLIGHI DERIVANTI DAL DIRITTO EUROPEO**

L'art. 7 della L.R. n. 13/2010 disciplina l'attuazione della normativa europea e la verifica di conformità, stabilendo al comma 1 che la Regione, nelle materie di propria competenza, dà tempestiva attuazione agli atti normativi e di indirizzo emanati da istituzioni e organi dell'Unione europea, alle sentenze della Corte di giustizia, nonché agli atti della Commissione europea che comportino obbligo di adeguamento; il comma 2 attribuisce alla Giunta regionale il compito di verificare costantemente che l'ordinamento regionale sia conforme agli atti normativi e di indirizzo emanati da istituzioni e organi dell'Unione europea. La Giunta ha provveduto pertanto ad inviare alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome l'elenco di atti di cui sopra in riferimento



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

al 2010, ed a trasmettere, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della legge n. 11 del 2005, la relazione con le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie.

Al fine di verificare lo stato di conformità dell'ordinamento della Regione, sono stati utilizzati i seguenti parametri di valutazione:

- stato dell'arte delle procedure di infrazione aperte nei confronti della Repubblica italiana per inadempimenti e violazioni del diritto dell'Unione europea da parte della Regione Sardegna
- provvedimenti di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea;
- stato dell'arte delle procedure di indagine formale finalizzate alla valutazione di compatibilità dei regimi di aiuti di Stato concessi dalla Regione Sardegna a norma degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Per quanto riguarda lo stato dell'arte delle procedure di infrazione, si segnala che nel corso del 2010 non risultano aperte nuove procedure a carico della Regione, mentre sono ancora in corso 6 procedure in materia ambientale. Nel 2010 la Commissione europea ha inoltre deciso l'archiviazione di due procedure.

Si segnala che nel corso dell'anno di riferimento la Commissione europea non ha adottato decisioni che attestano l'illegittimità o l'incompatibilità con il TFUE di regimi di aiuto concessi dalla Regione. Tuttavia risultano ancora aperte due procedure di indagine formale della Commissione europea finalizzate alla valutazione di compatibilità dei regimi di aiuto concessi dalla Regione Sardegna a norma degli artt. 107 e 108 del TFUE. Per quanto riguarda le procedure di recupero degli importi erogati in relazione ad aiuti dichiarati illegittimi o incompatibili dalla Commissione, si tratta di 3 casi, in 2 dei quali la Corte ha deferito l'Italia dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

### **ANALISI DELL'ARTICOLATO**

#### **Capo II**

#### **Articolo 2 Principi generali**

L'articolo costituisce una norma di carattere generale che garantisce l'applicazione della direttiva servizi nel territorio della Regione Sardegna, in modo da assicurare la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi dei prestatori degli Stati membri dell'Unione europea. Eventuali norme statali di recepimento della direttiva stessa restano in vigore nell'ordinamento regionale fino al suo completo adeguamento con la normativa europea, secondo quanto previsto dall'articolo 84 del decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59 .



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

### **Articolo 3 Modifiche alla legge regionale 5 marzo 2008, n. 3**

Comma 1. La modifica consente il recepimento della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, già recepita dallo Stato italiano attraverso il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, che delinea un iter procedurale spesso più oneroso rispetto all'iter consolidato di cui alla L.R. n. 3/2008 articolo 1 commi 16-32.

Tale recepimento da parte della Regione Sardegna – conforme all'articolo 84 del decreto legislativo n. 59/2010 - permette di estendere l'ambito di applicazione della legge regionale n. 3/2008 articolo, 1 commi 16-32 a tutti i prestatori di servizi e di confermare per tutti i procedimenti amministrativi relativi alla produzione di beni e servizi le procedure di maggior favore previste dalla vigente normativa regionale.

Comma 2. L'emendamento proposto ha la finalità di individuare un'ulteriore tutela per l'imprenditore in caso di inadempienza da parte della Pubblica Amministrazione nell'applicazione delle disposizioni di cui alla L.R. 3/2008 art. 1 commi 16-32; tale emendamento è allineato con le disposizioni previste nel Regolamento attuativo dell'art. 38 del D.L. 112/2008 (DPR 160/2010).

Comma 3. Il testo proposto sostituisce il termine DIA con SCIA e delinea in maniera più puntuale le scadenze per gli adempimenti a carico del SUAP.

Comma 4. Il comma 20 bis era stato inserito dall'art. 2 della L.R. n. 3/2009, in quanto si intendeva recepire la semplificazione procedurale introdotta dall'art. 38 " Impresa in un giorno" del D.L. 112/98 convertito in L. 133/2008, con l'obiettivo di semplificare i procedimenti amministrativi relativi al solo esercizio di attività produttive, evitando che anche questi procedimenti debbano necessariamente attendere il decorso del termine di 20 giorni previsto da comma 22 (es. cessazione di attività, subentro, esercizi di vicinato, ecc.).

Poiché con autonomo emendamento riguardante il comma 22 si elimina l'immediato avvio a 20 giorni, il comma 20 bis può essere soppresso.

Comma 5. La sostituzione del comma prevede l'eliminazione dei 20 giorni previsti per le procedure in immediato avvio, tranne che per il caso di interventi ricadenti nella fattispecie della concessione edilizia, nonché l'eliminazione della distinzione tra procedimenti che comportano valutazioni discrezionali (diverse da quelle del comma 24) e procedimenti che non comportano valutazioni discrezionali.

La successiva modifica al comma 24 unitamente alle presenti modifiche al comma 22 chiarisce che vanno in immediato avvio le pratiche che non comportano valutazioni discrezionali, e in Conferenza di Servizi le pratiche che comportano valutazioni discrezionali.



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Contemporaneamente, si elimina l'obbligo della polizza del progettista, obbligo peraltro non richiesto dalla SCIA nazionale.

Comma 6. La modifica permette di inviare in Conferenza di Servizi tutti i casi di valutazioni discrezionali, non solo quelli attualmente previsti dal comma 24. Inoltre, con la soppressione della lettera c) del medesimo comma 24, elimina dalla discussione in Conferenza di Servizi la verifica ambientale, la valutazione d'impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica, che nell'attuale comma 25 vengono considerati adempimenti preliminari alla Conferenza convocata dal SUAP.

### **Articolo 4 Modifiche alla legge regionale 10 settembre 1990, n. 41**

L'articolo prevede che le istanze di iscrizione agli albi delle imprese artigiane siano presentate alla Camere di commercio, che divengono responsabili dei relativi procedimenti. Contestualmente, il comma 2 della norma sopprime le Commissioni provinciali per l'artigianato (CPA), in quanto la loro composizione comprende anche gli imprenditori artigiani, potenziali concorrenti dei soggetti che presentano domanda di iscrizione all'Albo, violando in tal modo la direttiva servizi.

### **Articolo 5 Norme in materia di stampa quotidiana e periodica. Modifiche alla legge regionale 15 luglio 1986, n. 49**

L'articolo provvede ad abrogare il sistema di pianificazione territoriale dei punti vendita di giornali e riviste di cui agli articoli 4 e 5 della legge regionale n. 49/1986 riguardanti i piani comunali, in netto contrasto con quanto disposto dall'art. 15 della direttiva servizi. Tra l'altro, l'articolo 4 citato è stato oggetto della sentenza del TAR Sardegna n. 169 del 2006 in cui si afferma che "l'articolo 4 della legge regionale n. 49 del 1986 deve essere disapplicato in quanto contrastante con la disposizione dell'articolo 43 del Trattato UE".

La programmazione comunale sarà quindi finalizzata a favorire l'accesso all'informazione, in modo da garantire la fruizione del servizio e tenendo conto dell'assetto del territorio in materia di urbanistica, viabilità, trasporti e della salvaguardia del patrimonio artistico, storico, architettonico e ambientale, nel rispetto del principio della libera concorrenza. Inoltre la norma impegna la Giunta regionale, nelle more di una riforma organica della materia, ad emanare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni previa approvazione della competente Commissione consiliare.

### **Art. 6 Norme in materia di grandi strutture di vendita. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2005, n. 5**

L'articolo modifica il comma 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 5/2005 relativo ai criteri necessari ad autorizzare l'insediamento delle grandi strutture di vendita in modo da privilegiare la libertà di



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

concorrenza e una corretta gestione del territorio sotto il profilo dell'urbanistica, della viabilità, dei trasporti e della salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale.

### **Art. 7 Norme in materia di professioni turistiche**

L'articolo persegue la finalità di semplificare le procedure di iscrizione all'albo regionale delle professioni turistiche, prevedendo che le relative istanze siano presentate tramite SUAP, dando in tal modo attuazione all'articolo 6 della direttiva servizi.