



***Seminario di approfondimento "Direttiva Servizi"- Unioncamere Emilia-Romagna***

---

La Direttiva Servizi: attuazione e prospettive nell'esperienza regionale e locale

**Monica Lombini**

**Bologna, 18 Maggio 2011**



## Direttiva servizi: Iter di approvazione

---

- **23-24 marzo 2000:** Consiglio Europeo straordinario di Lisbona ha ribadito la centralità del settore Servizi *per un'Europa più competitiva rispetto alle altre aree del mondo entro il 2010*
- **30 luglio 2002:** Comunicazione al Parlamento e al Consiglio della Commissione europea COM(2002)441 sullo stato del mercato interno dei servizi
- **25 febbraio 2004:** La Commissione ha presentato la proposta di Direttiva COM(2004)2 che stabilisce un quadro giuridico generale
- **16 febbraio 2006:** Il Parlamento ha adottato ad ampia maggioranza la propria relazione P6\_TA(2006)0061 sostituendo al principio del *Paese d'origine* la clausola di *libera prestazione*
- **24 luglio 2006:** Il Consiglio ha adottato la posizione comune N. 6/2006 per un progetto di mercato unico dei servizi
- **12 dicembre 2006:** Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interni
- **28 dicembre 2009:** Termine per il recepimento della direttiva



## Direttiva Servizi: Obiettivi

---

- L'obiettivo della direttiva servizi è quello di progredire verso la **creazione di un vero mercato interno dei servizi** in modo tale che, nel più grande settore dell'economia europea, sia le *imprese* che i *consumatori* possano trarre massimo beneficio dalle opportunità che esso offre.
- Sostenendo lo sviluppo di un **mercato interno dei servizi integrato**, la direttiva è tesa a realizzare il notevole potenziale del settore dei servizi europeo a livello di crescita economica e di creazione di posti di lavoro.
- Per tale motivo la **direttiva servizi**:
  - A)costituisce un **elemento centrale della strategia di Lisbona** (*programma di riforme economiche approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea nel 2000*) per la crescita e l'occupazione
  - B)prevede obblighi di **semplificazione amministrativa**.



## Direttiva Servizi: Recepimento

---

- Il recepimento della direttiva servizi (direttiva-quadro) obbliga gli Stati membri ad adottare un insieme di **misure legislative** e di **misure non legislative**, cioè misure *organizzative* o *pratiche*.
- **Misure legislative:** In base alla giurisprudenza della CGCE, *“gli Stati membri, al fine di garantire la piena applicazione delle direttive non solo in diritto ma anche in fatto, devono stabilire un preciso ambito normativo nel settore di cui trattasi”* che consenta *“ai singoli di conoscere i loro diritti e di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali”*. Ciò significa che gli Stati membri devono adottare delle disposizioni vincolanti, di modo che i prestatori e i destinatari di servizi possano avvalersi dei diritti loro riconosciuti dalla direttiva servizi.
- **Misure non legislative:** Sono, ad esempio, la creazione degli *sportelli unici* e delle *procedure elettroniche*; l'organizzazione del processo di *individuazione e valutazione della legislazione che gli Stati membri* devono effettuare prima di decidere se certe norme vadano modificate o abrogate; iniziative per incoraggiare l'adozione di azioni da parte di privati (ad esempio, prestatori di servizi, associazioni professionali o associazioni di consumatori), come l'art. 26 sulla qualità dei servizi o l'art. 37 sui codici di condotta a livello comunitario; la *“cooperazione amministrativa”* che richiede la messa in atto di modalità pratiche per consentire alle autorità competenti degli Stati membri di collaborare effettivamente.



## Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59 : il recepimento statale

---

- Un nuova stagione di semplificazione: verso una più ampia liberalizzazione mediante la riduzione degli obblighi di “autorizzazione preliminare” alle attività di prestazione di servizi e la limitazione dei requisiti per l’accesso.
- Il d.lgs. 59 del 2010 attua la Direttiva Servizi sulla base dei principi e dei criteri di delega contenuti nella legge comunitaria del 2008 ( legge 7 luglio 2009, n.88 – art.41)
- Il testo riunisce nella **parte I** disposizioni generali relative all’accesso e all’esercizio delle attività di prestazione di servizi, compresi la qualità dei servizi, la tutela dei destinatari dei servizi e la collaborazione amministrativa e nella **parte II** disposizioni relative a modifiche alla previgente disciplina di specifiche attività di servizi.



## Il D.lgs.26 marzo 2010 n.59

---

- L'intreccio fra competenze statali e regionali nell'attuazione della direttiva servizi :
- L'art.117 comma 2 lett. e) ed m) della Costituzione.
- L'art.84 – la clausola di cedevolezza.
  
- In sintesi: la norma statale rivendica la piena esclusiva competenza ad attuare la direttiva-servizi, ponendo disposizioni sia sotto il profilo dell'apertura del mercato, sia sotto il profilo della tutela del consumatore, immediatamente efficaci in ciascuna regione e dirette a conformare il successivo esercizio delle competenze regionali e concorrenti.



## Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59

---

- Profili critici:
  1. Il legislatore delegato si limita a ripetere principi e criteri posti dalla direttiva al fine, non di disciplinare direttamente ma di armonizzare i diversi diritti nazionali, pertanto la nuova disciplina nazionale opera secondo il meccanismo della competenza non esclusiva ma concorrente limitandosi a porre clausole generali che “qualcun altro” ( Regioni? singole amministrazioni?) dovrà “riempire” di contenuto prima di poterle attuare direttamente nell’esercizio delle proprie competenze;
  2. Le disposizioni per l’accesso alle attività di servizio devono essere coordinate con la nuova disciplina sullo SUAP ( art.38 l.133/08)
  3. La nuova disciplina procedurale deve essere coordinata con l’art. 29 della legge 241/90 come modificato dalla legge 69 del 2009.



## Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59

---

- In sintesi: si può ipotizzare che le Regioni mantengano le competenze a disciplinare le procedure di accesso ai servizi il cui controllo rientra nelle proprie competenze, con conseguente inapplicabilità di ogni contraria norma statale secondo il criterio della cedevolezza, e che le Regioni tuttavia nella loro disciplina devono attenersi alla disciplina comunitaria di liberalizzazione in materia di requisiti, tutela del consumatore e regimi di accesso (ora articolati in autorizzazione espressa, silenzio-assenso, scia da ultimo in luogo di dia immediata-dia differita?) previsti dalle clausole generali del d.lgs. 59/10 e dalle clausole della direttiva-servizi con la conseguente necessità di reinterpretare in conformità al diritto comunitario ogni norma nazionale o regionale contraria alla Dir.Serv.





## La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea, Stati membri e Regioni

---

- Necessità del coinvolgimento di tutti i livelli ordinamentali e di una solida cooperazione tra i diversi livelli: il tema della qualità della regolazione ha oltrepassato da tempo i confini nazionali per assurgere a rilevante questione a livello comunitario e, specularmente all'interno del nostro ordinamento con la riforma del Tit.V Cost. - che ha determinato un nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari ed un policentrismo normativo e istituzionale - ne è conseguita una rivisitazione completa della politica della regolazione e della semplificazione che vedeva il legislatore statale guidare l'intero processo di riforma.
- Nei sistemi di governance multilivello l'azione del solo legislatore statale, pur imprescindibile, non è da sola sufficiente a fornire adeguate soluzioni al problema degli eccessivi costi regolativi e oneri burocratici su cittadini e imprese (qualità della regolazione per accrescere la competitività). Sono diventate le regioni, in ragione della maggiore ampiezza delle materie assegnate alla loro competenza legislativa, i principali centri di disciplina dell'amministrazione e sono le regioni a doversi fare carico dell'attivazione di processi di semplificazione delle procedure amministrative e del riordino normativo (spesso l'esperienza accumulata a livello regionale risulta più avanzata a rispetto a quella sviluppata dal legislatore statale).



# La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea, Stati membri e Regioni

---

- Raccordi tra legislatore comunitario e legislatori nazionali nella fase di elaborazione degli atti normativi comunitari come strumenti per migliorare la qualità della nuova regolazione: il processo normativo comunitario coinvolge necessariamente molte istituzioni e molti livelli istituzionali, le norme comunitarie sono recepite nell'ordinamento interno non solo dal legislatore nazionale, ma ormai in molti settori direttamente dalle Regioni ed inoltre "con gli occhi" del destinatario finale: che non sono più solo le pp.aa. ma anche cittadini e imprese.
- La sessione comunitaria per la fase ascendente e per la fase discendente: il modello Emilia-Romagna ( art.12 Statuto regionale, la l.r. 16/2008, l'art. 38 Regolamento)
- Il ruolo degli enti locali
- La semplificazione fra stato e regioni, la necessità del coordinamento delle iniziative e dell'integrazione dei processi decisionali tra i livelli territoriali (l'esperienza della rete)



## La direttiva servizi: il recepimento regionale

---

- La direttiva servizi richiede, non solo il recepimento in via legislativa, ma anche attraverso meccanismi concreti di cooperazione e supporto fra pubbliche amministrazioni e prestatori di servizi e consumatori (con l'obiettivo di semplificare e migliorare il quadro normativo e di rimuovere gli ostacoli alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di insediamento dei prestatori in ambito comunitario).
- Anche la Regione Emilia-Romagna, in stretta connessione con le altre Regioni, secondo una metodologia condivisa e in sinergia istituzionale con il Dipartimento politiche comunitarie, attraverso il diretto coinvolgimento delle strutture interne, è stata impegnata nella fase di censimento e nella fase di valutazione della conformità alla Direttiva c.d. monitoraggio che ha riguardato a tutto campo tutte le fonti di regolazione delle materie, sia statali, che regionali, che locali) e ciò ha portato ad una rivisitazione e ad una razionalizzazione delle discipline regionali ( l.r. 4 del 2010).



## La legge regionale n. 4 del 2010

---

- Ad esito della sessione comunitaria del 2009, la RER ha approvato la legge regionale n.4 del 12 febbraio 2010 recante (Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno ed altre norme per l'adeguamento dell'ordinamento comunitario – legge comunitaria regionale per il 2010), nel pieno rispetto dei tempi imposti dal legislatore europeo ed in anticipo rispetto al recepimento da parte del legislatore statale( d.lgs. 59 del 26 marzo 2010).
- Il monitoraggio ha portato ad eliminare quei requisiti di accesso compresi nell'elenco dei requisiti vietati dalla direttiva ( es. residenza) e a conservare nel proprio ordinamento soltanto quei regimi di autorizzazione e quei requisiti di accesso che risultino non discriminatori, giustificati da motivi di interesse generale e proporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

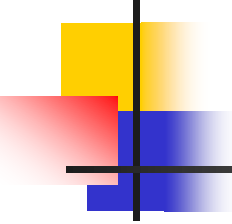


## Sintesi degli interventi di modifica

---

- Strutture recettive turistiche
- Professioni turistiche ( esigenze di riordino della professione di guida turistica)
- Professione maestri di sci
- Apertura scuole di sci
- Agenzia di viaggi e turismo
- Commercio
- Stabilimenti termali
- Attività funebre e trasporto funebre.

La successiva emanazione del d.lgs. 59 del 2010 ha dato luogo a minime forme di "disallineamento" tra ordinamento regionale e ordinamento statale che hanno indotto la RER a valutare l'opportunità di procedere ad un nuovo intervento legislativo. Invero, sul complesso sistema delineato dal d.lgs. 59 a livello statale e dalla l.r. 4/2010 a livello regionale, ha inciso profondamente il d.l. 78/2010 convertito in L.122/10: sostituzione dell'art. 19 (SCIA)



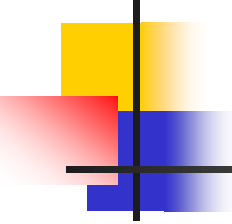
Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59 (cfr. dir. servizi , carta dei diritti, costituzione art 3 e 97, l.241/90)

---

**Le innovazioni al procedimento di rilascio dei titoli per accedere ad un servizio e al suo esercizio di interesse a livello statale e a livello regionale e locale:**

**1. Il diritto alla buona amministrazione che comprende:**

- Il diritto a che le questioni di ogni individuo siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole;
- Il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio
- Il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale
- L'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni



Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59( cfr. dir. servizi , carta dei diritti, costituzione art 3 e 97, l.241/90)

---

**2. Il principio del *termine ragionevole*: sub specie del principio di tempestività (valore prioritario):**

**la tempestività viene valorizzata in ogni fase del procedimento:**

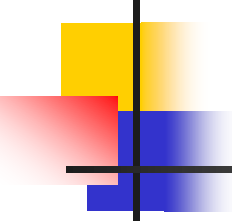
La domanda deve essere trattata con la *massima sollecitudine* e in ogni caso entro un termine di risposta ragionevole (art.13)

massima sollecitudine anche per la ricevuta dell'istanza e anche per comunicare l'incompletezza eventuale della domanda.

L'autorizzazione deve essere concessa non appena risulti da un adeguato esame che le condizioni stabilite sono soddisfatte.

Gli sportelli unici rispondono con la massima sollecitudine alle domande di informazione e alle richieste di assistenza.

Cfr. l.241/90 artt. 10 bis, 6 comma 1 lett.b) e art. 29 (LEP)

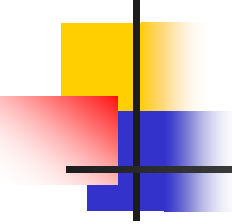


## Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59( cfr. dir. servizi , carta dei diritti, costituzione art 3 e 97, l.241/90)

---

3. Il principio di partecipazione e le eccezioni alla procedura informatica (54 cons.; art. 25 d.lgs.)
4. Il principio di certezza del diritto: tutela del legittimo affidamento (art.13 dir.)
5. Il principio di proporzionalità, di imparzialità, di trasparenza, pubblicità:
  - procedure di selezione ( art. 12);
  - chiarezza e pubblicità preventiva ( art.13);
  - non coinvolgimento di operatori concorrenti ( art. 14)
  - Lo sportello unico fornisce informazioni, interpretazioni, assistenza esplicativa in modo comprensibile, e accessibile in via elettronica e a distanza





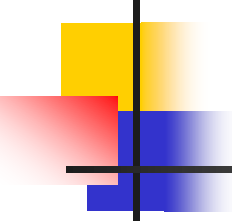
Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59( cfr. dir. servizi , carta dei diritti, costituzione art 3 e 97, l.241/90)

---

6. Il principio di leale collaborazione( art. 28 ss.);

7. Il principio di sussidiarietà ( orizzontale – processi bottom up)(art.15)

a) Autonomia delle autorità competenti di fissare requisiti di accesso comportanti restrizioni quantitative o territoriali motivate, motivazione dei regimi autorizzatori, autoamministrazione; poteri di semplificazione dei controlli amministrativi ( cfr. art.30 l.133/08), codici di condotta elaborati dal basso, tec.

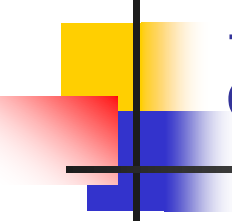


## Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59( cfr. dir. servizi , carta dei diritti, costituzione art 3 e 97, l.241/90)

---

### ■ **Altri profili di interesse:**

- La ricevuta dell'istanza di autorizzazione
- Il completamento dell'istanza tra richiesta integrativa ( se non infondata o carente della documentazione essenziale che determina l'improcedibilità e l'archiviazione della domanda, dovere di procedere – eventuale regolarizzazione e completamento dell'istanza – decorrenza dell'avvio del procedimento) e preavviso di rigetto – implementazione del contraddittorio procedimentale cfr. art 7 par. 4 dir.; art. 6 lett. b)l. 241/90
- La proroga dei termini di conclusione dei procedimenti ( art.13 par.3 dir. Non prevista dalla l.241/90 e il delicato problema dell'art. 2 bis della l.241/90)
- La semplificazione documentale e l'autocertificazione ( DPR 445/2000 artt.43, 46,47); il principio di non duplicazione
- La durata, il rinnovo, la proroga, diritto di insistenza e prelazione



## Il D.lgs.26 marzo 2010, n.59( cfr. dir. servizi , carta dei diritti, costituzione art 3 e 97, l.241/90)

---

- Il dovere di comunicare tempestivamente i dinieghi delle istanze autorizzatorie ( art.13 par.7 dir.)
- L'efficacia spaziale dell'autorizzazione: la questione dei limiti di competenza assegnati all'autorità adottante e la diversa efficacia prevista dalla legge
- Cfr.47 cons. art. 10 par. 4 art.19 d.lgs. 59/2010 : i titoli autorizzatori varcano le soglie dei confini amministrativi delle autorità concedenti, salvo eccezioni- l'efficacia ultraterritoriale delle autorizzazioni. Le problematiche connesse all'esercizio dei poteri sanzionatori e di revoca.
- La tutela del consumatore.: l'efficacia ultraterritoriale delle autorizzazioni deve essere supportata dalla cooperazione tra le amministrazioni al fine di addivenire alla redazione di normative regionali e locali non solo sui regimi di accesso ma anche sui requisiti, reciprocamente condivise e alla promozione di comportamenti omogenei o condivisi.



## Suap Telematico (art. 2 e 3 della l.r. 4/2010)

---

- Dall'esame delle leggi regionali e degli indirizzi attuativi regionali per la messa a regime del sistema SUAP, risulta che per lo più le Regioni hanno delineato una cornice normativa che si fonda principalmente sulla centralità del Suap come unico punto di accesso per le pratiche amministrative delle imprese e sulla responsabilità unica del procedimento, sulla collaborazione con il sistema imprenditoriale per la gestione del front end e sull'utilizzo strutturato della telematica;
- Le Regioni hanno attivato coordinamenti e osservatori regionali per razionalizzare il sistema normativo vigente e superare le resistenze di "settore" e hanno puntato sulla implementazione di organizzazioni reticolari i cui vantaggi sono quelli che derivano sia dalla consapevolezza della differenziazione che dalla condivisione di conoscenze complesse e di un linguaggio comune.
- Le Regioni possono assumere un ruolo di raccordo delle esigenze percepite dalle diverse realtà territoriali, individuando le macroaree amministrative che necessitano di un complesso lavoro di semplificazione e di armonizzazione interpretativa, ed inoltre un ruolo di promozione e di sostegno al consolidamento alla rete dei suap



## Suap Telematico (art. 2 e 3 della l.r. 4/2010)

---

- Con il recepimento della Direttiva Servizi e l'attuazione dell'art. 38 (impresa in un giorno) la Regione Emilia-Romagna ha sottolineato la fondamentale importanza che riveste la rete degli suap, che ha ruolo di coordinatore e motore di tutte le iniziative provenienti dai vari sportelli unici territoriali finalizzate a instaurare un dialogo tra imprese e amministrazione comunale di riferimento e tra le varie pp.aa che intervengono nei procedimenti.
- La l.r. 4/2010 inoltre prevede la realizzazione di una banca dati regionale dei procedimenti amministrativi del suap, messa a punto attraverso:
  - 1)ricognizione dei procedimenti di interesse per il suap;
  - 2)analisi dei procedimenti ai fini dell'individuazione dei singoli sub procedimenti rispondenti alle specifiche esigenze degli utenti;
  - 3) definizione di requisiti di semplificazione e riduzione oneri burocratici effettuata anche sulla base di best practice;
  - 4)condivisione amministrativa e telematica delle modalità di sviluppo dei contenuti della Banca dati



***Seminario di approfondimento "Direttiva  
Servizi"- Unioncamere Emilia-Romagna***

---

Grazie per l'attenzione

Avv. Monica Lombini

Responsabile Servizio Sportelli Unici per le attività produttive,  
Semplificazione Amministrativa per le imprese e Consulenza Giuridica

V.le Aldo Moro, 44

40127 Bologna

tel. 0515276310 - 6421

fax 051 5276513

[mlombini@regione.emilia-romagna.it](mailto:mlombini@regione.emilia-romagna.it)