

17/38/CR8b/C11

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SULLA “PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE L’APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO, CHE ISTITUISCE UNA PROCEDURA DI NOTIFICA DEI REGIMI AUTORIZZAZIONE E DEI REQUISITI RELATIVI AI SERVIZI, E CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2006/123/CE E IL REGOLAMENTO(UE) N. 1024 RELATIVO ALLA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA ATTRAVERSO IL SISTEMA DI INFORMAZIONE DEL MERCATO INTERNO”

Premesso che alcune Regioni e Province autonome hanno provveduto a notificare le loro osservazioni alla proposta di direttiva servizi, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche europee.

Tuttavia, su richiesta di alcune Regioni e Province autonome, la Commissione Attività Produttive – della Conferenza delle Regioni e Province Autonome -, ha ritenuto elaborare un documento che, nel rispetto delle varie posizioni già espresse dalle stesse Regioni e Province autonome, sintetizzasse e formulasse osservazioni in merito alla proposta di direttiva da presentare alla X Commissione Senato.

1. Novità introdotte dalla proposta di Direttiva

- La proposta di direttiva (COM (2016) 821 final) modifica la direttiva 2006/123/CE (Direttiva servizi) nella parte relativa alla procedura di notifica alla Commissione europea dei requisiti relativi all’accesso e all’esercizio delle attività dei servizi.
- Modifica il regolamento n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI).

La direttiva servizi 2006/123/CE intende favorire la competitività e l’integrazione del mercato unico nel settore dei servizi e conseguentemente le norme nazionali non devono limitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi e devono essere non discriminatorie, proporzionate e giustificate da motivi imperativi di interesse generale. Per assicurare il rispetto di tali condizioni, gli stati membri, devono notificare alla Commissione i regimi di autorizzazione nuovi o quelli modificati che rientrano chiaramente nella direttiva stessa.

Tuttavia, secondo una specifica valutazione della Commissione, l’attuale procedura di notifica basata proprio sulla richiamata direttiva servizi del 2006, non sempre raggiunge i suoi obiettivi e l’attuale

procedura di notifica, sempre secondo la Commissione non contribuisce in modo adeguato ad una corretta attuazione della direttiva servizi.

Pertanto la commissione ha ritenuto presentare una nuova direttiva finalizzata ad ammodernare l'attuale procedura di notifica.

Le maggiori novità introdotte dalla proposta di direttiva sono:

- L'obbligo di notifica alla Commissione Europea delle misure in fase di progetto (L'obbligo di notifica interviene in una fase in cui lo Stato membro notificante può apportare modifiche sostanziali al testo legislativo)
- L'obbligo di notifica dovrebbe applicarsi alle misure normative degli Stati membri, di natura legislativa, regolamentare e amministrativa di carattere generale o qualunque altra norma vincolante di carattere generale che introducono nuovi requisiti o regimi di autorizzazione o che modificano requisiti o regimi di autorizzazione esistenti all'accesso alle attività di servizi o al loro esercizio.
- L'obbligo di notifica dei progetti di misura deve avvenire almeno tre mesi prima della loro adozione
- L'obbligo di fornire a supporto della notifica le informazioni sulla conformità dei progetti di misure con la direttiva servizi, il rispetto del requisito dell'interesse generale e le ragioni per le quali il progetto non è discriminatorio ed è proporzionato. (Nell'ambito della proporzionalità va informata la Commissione europea che non esistono mezzi alternativi meno restrittivi del requisito introdotto)
- L'iter procedurale di notifica e di valutazione da parte della Commissione europea prevede la seguente articolazione:
 - o **Periodo di consultazione** – Gli stati membri e la Commissione europea possono presentare le proprie eventuali osservazioni sul progetto di misura notificato entro due mesi e lo Stato che ha inviato la notifica ha un mese di tempo dalla ricezione dell'osservazione per rispondere a ciascuna osservazione.
 - o **Periodo per la segnalazione** - La Commissione europea può segnalare allo Stato notificante le proprie preoccupazioni sulla compatibilità con la direttiva servizi, dell'atto in esame e in questo caso lo Stato che ha ricevuto la segnalazione non può adottare il suo progetto di misura per i successivi 3 mesi, che decorrono dalla data di scadenza del periodo della consultazione.
- Designazione di una autorità competente a livello nazionale per la gestione e il funzionamento della procedura di notifica
- Inserimento di misure specifiche finalizzate ad aumentare la trasparenza del procedimento

2. Considerazioni delle Regioni e Province autonome

➤ Base Giuridica

Le regioni e province autonome ritengono che la base giuridica della proposta di direttiva appare correttamente individuata in quanto trova giustificazione nell'art. 53, paragrafo 1, e negli articoli 62 e 114 del TFUE, norme che attribuiscono all'Unione Europea la competenza ad agire per quanto riguarda il mercato unico dei servizi.

➤ Principio di Sussidiarietà (definito dall'art. 5, paragrafo 3 del TUE)

Premesso che la proposta di direttiva, pur rispettosa del principio di sussidiarietà enunciato nell'articolo 5 del TUE per i soli termini di necessità dell'intervento dell'Unione Europea che fissa parametri, definizioni e procedimenti standardizzati per tutti gli stati membri, pone alcuni problemi al riguardo. In particolare, la nuova disciplina europea, una volta approvata, interverrebbe direttamente nei procedimenti normativi e amministrativi degli Stati membri, che risulterebbero sospesi fino al termine dell'attività di valutazione da parte della Commissione europea.

Il meccanismo di notifica preventiva (pur giustificato dal fatto che i regimi autorizzatori previsti dagli stati membri rischiano di limitare la libertà di impresa e gli investimenti ad essi connessi) consentirebbe alla Commissione europea di condizionare l'esercizio della funzione legislativa/amministrativa/regolamentare in ambiti lasciati alla competenza degli Stati (Modalità di attuazione della libera circolazione dei servizi) determinando un ampliamento dei poteri dell'Unione europea in materia di competenza concorrente.

Le Regioni ritengono che l'ordinamento europeo ha un forte strumento di controllo che risiede nella procedura di infrazione (che si applica ex -post) attraverso cui far rilevare l'inosservanza di un principio di diritto europeo da parte di uno Stato membro.

➤ Principio di Proporzionalità (definito dall'art. 5, paragrafo 4 del TUE)

La proposta di direttiva rischia di incidere in modo non proporzionale sui procedimenti di adozione delle disposizioni normative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e delle Regioni e Province autonome.

La procedura di notifica come delineata nella Proposta di direttiva non si limita a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo, ossia porre rimedi alle criticità che, secondo la valutazione della Commissione europea, non hanno garantito un adeguato funzionamento dell'attuale procedura di notifica prevista dalla direttiva servizi e migliorarne il funzionamento ma va oltre, introducendo in sostanza il controllo ex-ante del progetto di misura ed incidendo sulle procedure di adozione delle disposizioni da parte degli Stati membri e delle Regioni, complicando gli iter procedurali di adozione delle leggi, regolamenti ed atti amministrativi e allungando eccessivamente i tempi necessari per la loro adozione.

Infatti il termine per l'adozione del progetto di misura notificata, tenendo conto dei vari passaggi previsti, si allungherebbe ulteriormente fino ad un massimo di sei mesi dal momento della notifica.

Inoltre la proposta di direttiva impatta sui procedimenti e sui tempi effettivi di adozione delle normative e di conseguenza sui destinatari delle disposizioni in oggetto di notifica che dovrebbero operare, per un periodo non breve, in un quadro di riferimento normativo non definito ed incerto.

Infine la proposta di direttiva non è chiara sulle conseguenze che si determinano, nei confronti dei destinatari, sugli atti adottati da parte degli Stati e delle Regioni in una situazione di non rispetto della stessa quali: l'assenza o la non corretta notifica, l'adozione definitiva dell'atto in caso di segnalazione da parte della Commissione europea e prima del decorrere dei tre mesi successivi alla conclusione della consultazione.

L'adozione del progetto di misura da parte dello Stato notificante prima dell'espletamento dell'intera procedura prevista determina un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda il suo effetto sui singoli, la proposta di direttiva non specifica né la legittimazione a far valere tale vizio né quali siano le conseguenze, anche sotto il profilo di un eventuale risarcimento del danno.

➤ **Alcune valutazioni di merito**

1. Risulta poco chiara la definizione stessa di “progetto di misura”, **contenuta alla lett. a) dell'art. 2 della proposta**, che è definito quale “*testo che stabilisce un regime di autorizzazione o un requisito, ai sensi dell'articolo 4, punti 6 e 7, della direttiva 2006/123/CE, predisposto al fine della sua adozione come disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa di carattere generale, che si trovi in una fase preparatoria in cui sia ancora possibile, per lo Stato membro notificante, apportarvi modifiche sostanziali*”; al riguardo, appare di dubbia interpretazione il concetto di “*fase preparatoria in cui sia ancora possibile, per lo Stato membro notificante, apportarvi modifiche sostanziali*” alla disposizione nazionale.
2. Altra disposizione che risulta poco chiara, sotto il profilo della verifica di proporzionalità intesa come adeguatezza della normativa proposta, **è quella contenuta all'art 3 in materia di obbligo di notifica preventiva**. Il comma 4 prescrive che l'inosservanza degli adempimenti connessi con l'obbligo di notifica “*costituisce un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli*”, senza specificare la legittimazione a far valere tale vizio né con quali conseguenze, anche sotto il profilo di un eventuale risarcimento del danno. A tal proposito è necessario, ai fini di una corretta applicazione della direttiva, che la commissione europea chiarisca anche:
 - a. Se spetta agli stati definire nell'ambito delle proprie competenze le conseguenze giuridiche del vizio procedurale e sostanziale;
 - b. Se in caso di vizio procedurale e sostanziale, la Commissione Europea possa aprire una procedura di infrazione nei confronti degli stati membri, secondo quanto previsto dagli articoli 258 e 259 del Trattato di Funzionamento della UE, in quanto viene violato l'art. 288 dello stesso trattato

3. **L'art. 3 comma 3 della proposta di direttiva** prevede che i progetti di misura debbano essere notificati almeno 3 mesi prima della loro adozione. Si introduce un termine dilatorio tra la notifica e l'adozione della misura (al contrario di quanto previsto dalla vigente direttiva che dispone che la notifica non osta a che gli stati adottino le disposizioni in questione). La modifica in esame determinerà un forte impatto sugli iter procedurale di adozioni di leggi e provvedimenti a livello nazionale e regionale, allungando in maniera considerevole i tempi in di adozione.

4. **Si segnala, la procedura contenuta all'art. 7,** relativa alla decisione che può essere presa dalla Commissione europea al termine della procedura di notifica preventiva della misura statale e che può eccepire la non conformità con la direttiva 123/2006. In tal caso la Commissione europea può chiedere di astenersi dall'adottare la misura o di abrogare l'eventuale misura già in vigore. Anche in questo caso la normativa proposta risulta poco chiara sotto il profilo della sua effettività, in quanto non si prevedono le conseguenze connesse con l'eventuale inosservanza dei contenuti prescritti nella decisione.

5. **Le Regioni e le Province autonome evidenziano** la problematica, relativa alla difficoltà del rispetto dei termini di attuazione imposti per il recepimento di direttive comunitarie, collegata all'aggravio delle procedure introdotte con la nuova disciplina.

Roma, 6 aprile 2017