



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

ALLEGATO ALLA RISOLUZIONE n. 11/2017

PROPOSTA DI OSSERVAZIONI TECNICHE alla 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 di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (COM(2016) 821 final).

1. Proposta di direttiva in sintesi

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 altresì il regolamento n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI).

La finalità della proposta è quella di migliorare l'applicazione delle disposizioni europee attualmente vigenti in materia di attività di servizi e stabilire una procedura più efficace ed efficiente per prevenire l'adozione, da parte degli Stati membri, di regimi di autorizzazione o requisiti non conformi alla direttiva 2006/123/CE.

Di seguito le maggiori novità introdotte dalla proposta:

1. **obbligo di notifica alla Commissione europea dei testi legislativi in fase di progetto**, ossia quando sia ancora possibile, per lo Stato membro notificante, apportarvi modifiche sostanziali;
2. **applicazione dell'obbligo a qualsiasi progetto di misura (di natura legislativa, regolamentare, amministrativa) che introduce nuovi requisiti o regimi di autorizzazione**, o che modifica requisiti o regimi di autorizzazione esistenti; **a qualsiasi progetto di misura notificato che venga modificato** con l'effetto di espandere in modo sensibile il campo di applicazione o il contenuto o di aggiungere requisiti o regimi di autorizzazione o di renderli più restrittivi per lo stabilimento o la prestazione transfrontaliera dei servizi;
3. **obbligo di notifica dei progetti di misura almeno tre mesi prima della loro adozione**;
4. **obbligo in capo agli Stati membri, come avviene attualmente, di fornire nella notifica le informazioni sulla conformità dei progetti di misure con la "direttiva servizi", spiegando il motivo imperativo di interesse generale e le ragioni per le quali il progetto non è discriminatorio (in base a cittadinanza e residenza) ed è proporzionato**;



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

- in merito alla **proporzionalità del requisito, obbligo in capo agli Stati membri di dimostrare che non esistono mezzi alternativi meno restrittivi del requisito introdotto**; nonché esplicitazione dell'obbligo per gli Stati membri di comunicare nella notifica anche il testo della disposizione legislativa o regolamentare su cui si fonda il progetto di misura notificato;
5. **elencazione esplicita ed esaustiva dei regimi di autorizzazione e dei requisiti da notificare** (art.4 della proposta).
6. **modifiche all'iter procedurale di notifica e di valutazione da parte della Commissione europea**:
- 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 (**periodo di consultazione**);
 - 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 (**periodo per la segnalazione**).

2. Base Giuridica

La proposta di direttiva trova la sua giustificazione nell'articolo 53, paragrafo 1, e negli articoli 62 e 114 del TFUE, che attribuiscono all'Unione europea la competenza ad agire per quanto riguarda il mercato unico dei servizi. Per tale ragione la base giuridica appare correttamente individuata.

3. Rispetto del principio di sussidiarietà

Si ritiene che la proposta di direttiva sia rispettosa del principio di sussidiarietà in termini di necessità dell'intervento dell'Unione Europea. Gli obiettivi di miglioramento dell'efficienza della procedura di notifica, della qualità e del contenuto delle notifiche trasmesse e il potenziamento dell'effettiva osservanza dell'obbligo di notifica possono essere raggiunti solo con un atto dell'Unione che fissi parametri, definizioni e procedimenti che siano standardizzati per tutti gli Stati membri.

4. Rispetto del principio di proporzionalità

Si ritiene che la scelta della forma dell'azione, ossia la direttiva, sia rispondente all'obiettivo che la proposta intende perseguire ossia quello di modificare l'attuale sistema di notifica nel quadro della direttiva servizi.

Tuttavia, come verrà specificato nei paragrafi 5.1 e 5.6, il controllo preventivo da parte della Commissione europea sugli atti legislativi, regolamentari e amministrativi, così come disciplinato nella proposta, non appare rispettoso del principio di proporzionalità: la durata massima dei sei mesi



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

dell'intero procedimento di notifica rischia di dilatare eccessivamente le tempistiche dei procedimenti legislativi e amministrativi degli Stati membri e, conseguentemente, delle Regioni.

5. Nel merito della proposta di direttiva

1. La proposta di direttiva abroga l'articolo 15, par. 7, della direttiva servizi che stabilisce che la notifica non osta all'adozione della disposizione notificata. L'articolo 3, par. 3, della proposta stabilisce infatti che i progetti di misura, ovvero i testi che si trovano ancora in fase preparatoria (art. 2), devono essere notificati **prima della loro adozione**. Pertanto **l'atto non potrà essere adottato** dallo Stato membro oppure dovrà essere abrogato qualora il progetto di misura sia stato adottato in violazione della direttiva (ovvero, senza previa notifica).

Tale controllo preventivo da parte della Commissione europea su procedure e atti di competenza, per quel che qui interessa, delle Regioni e degli enti territoriali, appare sproporzionato.

In merito, la Regione Abruzzo, in risposta alla Consultazione pubblica aperta dalla Commissione europea sulle modifiche da apportare alla direttiva servizi, si era dichiarata in disaccordo riguardo alla possibilità, prospettata dalla Commissione europea di sospensione delle procedure legislative interne e alla introduzione di un'autorizzazione della Commissione europea all'adozione da parte degli Stati e, quindi, delle Regioni di propri atti. (cfr. Risoluzione della IV Commissione consiliare 7/2016).

2. La proposta di direttiva sancisce, all'articolo 3, par. 4, che l'inosservanza di uno degli obblighi previsti comporta un **vizio procedurale sostanziale di natura grave** per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli.

Rispetto al citato vizio procedurale e sostanziale e ai fini di una corretta applicazione della direttiva servizi da parte della Regione **occorrerebbe che la Commissione europea chiarisca:**

- **se spetta agli Stati definire nell'ambito delle proprie competenze le conseguenze giuridiche del vizio procedurale e sostanziale.** A tal fine va considerato che il d.lgs. 59/2010 ("Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"), all'art. 13, già subordina l'efficacia delle nuove disposizioni che prevedono i requisiti di cui all'articolo 12, comma 1, alla notifica alla Commissione europea. In tal caso potrebbe essere necessario un adeguamento della normativa statale.

Inoltre, se tale competenza fosse statale, la Commissione europea dovrebbe chiarire se i singoli che abbiano subito conseguenze a seguito di inadempimenti da parte di uno Stato membro possano richiedere un risarcimento danni.

- **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 sul Funzionamento dell'Unione europea, in quanto viene violato l'art. 288 dello stesso Trattato.

3. L'articolo 3, par. 5, della proposta chiede agli Stati membri che siano destinatari di **osservazioni** su un progetto di misura notificato, di **fornire informazioni** e di **dimostrare**, in generale, la



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

conformità della misura alla direttiva servizi **nonché di fornire la prova della proporzionalità del requisito**. Nella relazione allegata alla proposta, inoltre, la Commissione europea specifica che le nuove disposizioni non comportano alcuna incidenza sul bilancio degli Stati.

In merito, sarebbe opportuno che la Commissione europea chiarisca la differenza tra “fornire informazioni” e “dimostrare”. La dimostrazione appare sicuramente **più onerosa e dispendiosa** rispetto ad una spiegazione, in quanto implica un aumento di carico di lavoro del personale e quindi dei costi per le amministrazioni.

4. L'articolo 3, par.7, stabilisce che gli Stati membri interessati **notificano** la misura adottata **entro due settimane a decorrere dalla sua adozione**.

Rispetto alla motivazione di tale obbligo, sarebbe utile un chiarimento da parte della Commissione europea.

5. In merito all'oggetto della notifica, l'articolo 4 della proposta di direttiva conferma gli obblighi di notifica dei requisiti di cui all'art. 15, par. 2, all'art. 16, par. 1, terzo comma; e all'art. 16, par. 3, prima frase (libera prestazione di servizi) della direttiva 2006/123/CE. Ad essi **aggiunge l'obbligo di notifica:**

- dei regimi di autorizzazioni per l'accesso e la prestazione di servizi (art. 9, par.1, della direttiva 2006/123/CE);
- del requisito di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità civile professionale (art. 23 dir.2006/123/CE);
- dei requisiti che incidono sulle attività multidisciplinari, ad esempio, quando un prestatore di servizi non è autorizzato a prestare due o più servizi congiunti (art. 25 dir. 2006/123/CE)

Una elencazione esaustiva appare sicuramente utile ai fini di una corretta applicazione della direttiva servizi, il testo vigente infatti non è chiaro in ordine dell'obbligo o meno di notifica dei regimi di autorizzazione e tale lacuna è emersa anche dalla Consultazione pubblica aperta in merito dalla Commissione europea dalla quale si evinceva che non era previsto l'obbligo di notifica per i regimi di autorizzazioni di cui all'articolo 9 della direttiva 2006/123/CE.

6. **Iter di notifica** prospettato dalla nuova proposta di direttiva.

- L'articolo 5 della proposta prevede che **in caso di osservazioni** da parte degli Stati membri o dalla Commissione europea, lo Stato che ha notificato il progetto di misura **risponde entro un mese** dal ricevimento dell'osservazione.

Con la previsione in commento la Commissione europea non chiarisce se rispondere alle osservazioni poste da un altro Stato membro sia o meno un obbligo in capo allo Stato notificante; inoltre non specifica quale sia la conseguenza giuridica in caso di mancata risposta.

- In base a quanto stabilito dagli articoli 6 e 7 della proposta, **l'intero iter avviato con la notifica può arrivare ad avere una durata massima di sei mesi** qualora la Commissione europea ritenga opportuno segnalare allo Stato membro le proprie preoccupazioni in merito alla compatibilità del progetto di misura con la “direttiva servizi”.



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

In questo periodo massimo di sei mesi lo Stato membro notificante o la Regione notificante non possono adottare il progetto di misura, che viene sospeso in attesa di una decisione della Commissione europea che dichiara l'incompatibilità del progetto di misura con la direttiva servizi.

La possibilità di sospendere un progetto di misura per un periodo di massimo sei mesi rischia di dilatare in maniera eccessiva le tempistiche sia per un'eventuale adozione e modifica del progetto di misura (laddove fosse possibile renderla compatibile con la direttiva servizi), sia per un suo definitivo ritiro con conseguente compressione delle competenze legislative ed amministrative regionali.