



CONFINDUSTRIA

Senato della Repubblica

Commissione **Industria,**
Commercio, Turismo

Aprile 2017

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

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 (n. COM (2016) 821 definitivo)

1 Il quadro giuridico di riferimento

Nell'ambito del pacchetto volto a realizzare una maggiore integrazione del mercato interno, la Commissione europea ha presentato una proposta di Direttiva (di seguito anche: "la Proposta") per la revisione della procedura di notifica disciplinata dalla Direttiva servizi (Direttiva 2006/821).

In particolare, in base alla disciplina attuale gli Stati membri devono notificare alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, ancora in fase di progetto, che introducono nuovi regimi di autorizzazione all'esercizio di un servizio. Questa procedura è finalizzata alla verifica della compatibilità di tali disposizioni con i principi di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi, sanciti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

La Proposta ha l'obiettivo di aumentare l'efficacia di questa procedura e, quindi, migliorare la qualità e il contenuto delle notifiche presentate. Infatti, secondo la Commissione, una procedura di notifica più efficace potrà impedire l'introduzione di regimi di autorizzazione discriminatori, ingiustificati e sproporzionati, promuovendo così la concorrenza nell'eurozona.

A tal fine, il nuovo meccanismo prevede che lo Stato UE notifichi alla Commissione i progetti di misure almeno tre mesi prima della loro adozione. A seguito della notifica, si avvia un procedimento che prevede:

- l'avvio obbligatorio di una consultazione, avente la durata massima di tre mesi, che coinvolge lo Stato notificante, la Commissione e gli altri Stati membri¹;
- l'invio eventuale di una segnalazione da parte della Commissione allo Stato notificante, prima della scadenza dei termini per la consultazione, avente ad oggetto rilievi sulla compatibilità della misura notificata con la Direttiva servizi. A seguito della segnalazione, lo Stato non può adottare il suo progetto di misura per i successivi tre mesi, che decorrono dalla data di scadenza del periodo della consultazione. In questo lasso temporale, la Commissione può adottare una decisione che dichiara il progetto incompatibile con la Direttiva servizi, chiedendo allo Stato notificante di non adottarlo.

In sostanza, la nuova procedura di notifica comporta che il progetto di misura non possa essere approvato per un periodo massimo di sei mesi dalla notifica, al fine di consentire una valutazione della sua compatibilità con il diritto dell'Unione.

¹ La consultazione ha una durata massima di tre mesi e inizia a decorrere dalla data in cui la Commissione informa lo Stato membro notificante della completezza della notifica ricevuta. Dall'apertura della consultazione gli Stati membri e la Commissione hanno due mesi per presentare le proprie eventuali osservazioni sul progetto di misura notificato. Nel caso in cui né gli Stati membri, né la Commissione avanzino osservazioni sul progetto di misura notificato, il periodo di consultazione si conclude e lo Stato interessato può adottare l'atto in esame. Nel caso in cui gli Stati membri o la Commissione presentino osservazioni su un progetto notificato, lo Stato notificante ha un mese per rispondere alle osservazioni spiegando come terrà conto o perché non terrà conto delle osservazioni. La fase di consultazione si chiuderà a decorrere da un mese dall'ultima osservazione ricevuta.

2 Le condivisibili finalità della proposta di Direttiva

La creazione di un mercato interno integrato e connesso è un obiettivo condiviso e promosso da Confindustria, in quanto si tratta di uno strumento cardine per creare uno spazio europeo senza frontiere.

Per questo, Confindustria sostenne con convinzione l'adozione della Direttiva servizi.

Peraltro, negli ultimi anni il settore dei servizi ha registrato una moderata ma costante crescita, realizzando circa tre quarti del valore aggiunto complessivo e fornendo un rilevante contributo alla dinamica occupazionale². L'eliminazione dei *bottleneck* giuridici e regolatori alla libera circolazione dei servizi è dunque fondamentale per promuovere la competitività dell'Unione europea a livello internazionale.

Da ciò, il generale apprezzamento che Confindustria esprime per gli obiettivi della Proposta, che punta a garantire maggiore trasparenza e certezza del quadro normativo di riferimento, al fine di favorire la dinamicità del settore.

Nel merito, si formulano di seguito alcune osservazioni alla Proposta, dapprima di portata generale e poi su aspetti specifici dell'articolato.

La prima considerazione generale riguarda la necessità di assicurare un'uniforme applicazione del nuovo sistema di notifica tra gli Stati membri, al fine di garantire un *level playing field* entro il quale gli operatori possono concorrere ad armi pari.

Quella appena richiamata è la pre-condizione essenziale per la credibilità del progetto – che la Commissione persegue – di rilancio delle ragioni di fondo della Direttiva servizi. Infatti, il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative è indispensabile per assicurare un contesto di mercato in grado di promuovere la competitività e attrarre gli investimenti, volano imprescindibile di crescita economica.

La seconda considerazione di portata generale riguarda l'opportunità di bilanciare la *ratio* di fondo della Proposta con principi ed esigenze altrettanto meritevoli, che andrebbero considerati fin da questa fase preparatoria.

Infatti, è fuor di dubbio che il nuovo sistema di notifica, attraverso l'applicazione della clausola di *stand still*, garantisce una maggiore certezza del diritto rispetto a quello attuale. Quest'ultimo, infatti, consente allo Stato membro di adottare il provvedimento notificato, in pendenza della procedura di notifica, salvo l'obbligo di abrogarlo nel caso in cui la Commissione rilevi dei profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione.

In proposito, Confindustria da tempo evidenzia l'impatto che la certezza del diritto, la celerità del procedimento legislativo e la semplificazione del quadro regolatorio possono avere sulla competitività del tessuto produttivo. In questo contesto, la nuova procedura, attraverso il coinvolgimento della Commissione e degli altri Stati membri nella valutazione della misura notificata, potrebbe dare un impulso alla creazione di un mercato europeo unico dei servizi, con il superamento delle inclinazioni al protezionismo e ai disallineamenti tra legislazioni nazionali.

² Fonte: Istat

Al netto di questo, si invita però il Parlamento a esaminare con attenzione ogni elemento della Proposta, specie al fine di contemperare le esigenze di certezza del diritto e di apertura dei mercati con quelle di celerità dell'azione dei decisori pubblici.

In particolare, andrebbero valutati gli effetti della nuova procedura nei processi decisionali interni. Infatti, il divieto per gli Stati membri di adottare il provvedimento in pendenza della consultazione, potrebbe costituire un ulteriore appesantimento all'interno di un processo legislativo già molto lento e complesso come quello italiano.

Inoltre, al fine di assicurare una maggiore trasparenza e condivisione nella procedura in esame, sarebbe opportuno estendere espressamente il processo di consultazione anche agli *stakeholder* e alle associazioni rappresentative delle forze produttive e dei consumatori. Tale possibilità è, infatti, citata nel *considerando* 17, ma non è stata poi tradotta nell'articolato della proposta.

Si ritiene invece utile definire con chiarezza tale principio, per assicurare il più diffuso e ampio controllo su eventuali requisiti nazionali speciali, prima che si trasformino in reali barriere alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno.

3 Alcuni profili di criticità

Come anticipato, la Proposta contiene poi alcune specifiche criticità che andrebbero superate, ma anche elementi di incertezza che andrebbero chiariti per consentire di valutarne appieno la portata e l'impatto sul mondo imprenditoriale.

3.1 Ambito di applicazione della Proposta

La Proposta prevede l'obbligo di notifica per i progetti di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che introducono o modificano regimi di autorizzazione.

In particolare, l'articolo 4 prevede che siano oggetto di notifica: *(i)* i regimi di autorizzazione ai quali gli Stati membri possono subordinare l'accesso per determinate attività di servizio o per il loro esercizio (articolo 9, direttiva 2006/123/CE); *(ii)* i requisiti non discriminatori ai quali gli Stati membri possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o al suo esercizio (articolo 15, direttiva 2006/123/CE); *(iii)* i requisiti che incidono sulla libera prestazione di servizi (articolo 16, direttiva 2006/123/CE); *(iv)* i requisiti sull'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale, fornire una garanzia o prevedere altre disposizioni analoghe (articolo 23, direttiva 2006/123); *(v)* il requisito dato dall'assoggettare i prestatori all'obbligo di esercitare esclusivamente una determinata attività o dal limitare l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse (articolo 25, direttiva 2006/123).

Si tratta di un ambito di applicazione molto vasto, che potenzialmente riguarda tutta l'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e programmazione.

Infatti, la Proposta incide su tutti i livelli di regolazione (statale, regionale, locale) e, quindi, sul concreto esercizio dei poteri legislativi e amministrativi degli Stati membri. A titolo esemplificativo, si pensi al settore dell'edilizia e dell'urbanistica, caratterizzato da

procedure lunghe e molto complesse, in cui potenzialmente potrebbe inserirsi anche l'ulteriore onere della notifica alla Commissione europea.

Pertanto, è opportuno ri-considerare l'ambito di applicazione della proposta di Direttiva, in modo da sottoporre al controllo preventivo della Commissione europea un numero limitato di misure, che impattano maggiormente sull'attività economica.

A tal fine, sarebbe necessario un elenco completo e, soprattutto, più analitico delle misure da sottoporre a notifica, anche al fine di evitare che eventuali incertezze in ordine all'inclusione nel "nuovo perimetro" possa indurre atteggiamenti dilatori o interpretazioni difformi da parte dei decisori pubblici.

3.2 Termine dilatorio per l'entrata in vigore di disposizioni nazionali

La Proposta, come già evidenziato, prevede per l'entrata in vigore di disposizioni nazionali notificate un termine massimo di sei mesi.

Tale termine, come sottolineato anche dal Governo italiano, sarebbe funzionale a verificare *ex ante* la legittimità del sistema autorizzatorio adottato dallo Stato membro, evitando così la successiva apertura di procedure d'infrazione.

Al contempo, questa clausola di *stand still* rischia di avere un impatto negativo sugli *iter* di adozione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi, potendo causarne un significativo allungamento.

Pertanto, al fine di bilanciare le esigenze di controllo *ex ante* con la speditezza dei procedimenti legislativi e amministrativi, sarebbe opportuno ridurre la durata massima del termine dilatorio di sei mesi, che non trova corrispondenza in altre procedure di notifica³. La revisione del termine dovrebbe avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità e tenendo conto delle tradizioni giuridiche dei singoli Stati, in modo da non vincolare eccessivamente le capacità d'intervento degli Stati membri e ostacolare l'esercizio del potere legislativo o amministrativo.

Inoltre, al fine di conciliare il carattere d'urgenza di alcuni provvedimenti (*in primis* i decreti-legge) con il nuovo sistema di notifica, sembra opportuno che questi siano notificati successivamente alla loro approvazione, attivando un sistema accelerato di valutazione *ex post* da parte della Commissione europea.

³ Ad esempio, si veda la procedura di notifica prevista dalla direttiva (UE) 2015/1535 sulle regolamentazioni tecniche. L'articolo 6 di tale direttiva prevede che gli Stati membri rinviino l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione, durante i quali la stessa Commissione e gli altri Stati membri possono rivolgere, allo Stato membro che ha notificato la misura, un parere circostanziato evidenziando possibili ostacoli alla libera circolazione dei servizi elettronici o alla libertà di stabilimento degli operatori di tali servizi. Nel caso in cui vi sia un parere circostanziato, lo Stato membro interessato sospende per un ulteriore mese (per un totale di quattro mesi) l'entrata in vigore delle misure, per poi poter procedere a dare attuazione alla nuova regolamentazione, senza essere obbligato a tenere conto dei pareri ricevuti.

3.3 Conseguenze dell'inosservanza della procedura di notifica

L'articolo 3, comma 4, della Proposta stabilisce che l'inosservanza degli obblighi di notifica e sospensione dell'*iter* legislativo costituisce un "*vizio procedurale sostanziale di natura grave*", senza tuttavia chiarire se ne consegua l'apertura di una procedura d'infrazione.

In proposito, come già evidenziato dalla XIV Commissione del Senato, sarebbe opportuno chiarire se spetta agli Stati definire le conseguenze giuridiche derivanti dal vizio e l'eventuale possibilità per i soggetti lesi di agire per il risarcimento dei danni.

Si tratta di un chiarimento necessario, anche per consentire ai decisori pubblici di avere contezza delle effettive conseguenze dell'inadempimento della procedura di notifica.

Al contempo, con riferimento agli effetti del vizio procedurale per gli operatori economici, sarebbe opportuno esplicitare che l'efficacia delle nuove misure nei loro confronti è subordinata alla preventiva notifica⁴.

⁴ Cfr., in tal senso, articolo 13 del Decreto legislativo n. 59/2010.