

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 201

RISOLUZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

(Relatrice FISSORE)

approvata nella seduta del 10 maggio 2017

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
DI AUTORIZZAZIONE E DEI REQUISITI RELATIVI AI SERVIZI,
E CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2006/123/CE E IL REGOLA-
MENTO (UE) N. 1024/2012 RELATIVO ALLA COOPERAZIONE AM-
MINISTRATIVA ATTRAVERSO IL SISTEMA DI INFORMAZIONE
DEL MERCATO INTERNO (COM (2016) 821 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 16 maggio 2017

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	5

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la 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),

premesso che:

la proposta è diretta a modificare la procedura di notifica alla Commissione europea, prevista dalla direttiva 2006/123/CE («direttiva servizi») per gli Stati membri che intendono adottare regimi di autorizzazione o requisiti relativi all'accesso e all'esercizio di attività di servizi, attraverso la soppressione dell'articolo 15, paragrafo 7, e dell'articolo 39, paragrafo 5, secondo e terzo comma, della «direttiva servizi» e l'introduzione di una nuova disciplina con un atto legislativo separato;

secondo la Commissione europea, l'attuale procedura non assicura la piena e corretta attuazione della «direttiva servizi» da parte degli Stati membri; è stata, pertanto, proposta una nuova procedura che mira a garantire il rispetto degli obblighi di notifica e a prevenire l'adozione, da parte degli Stati membri, di regimi di autorizzazione e di requisiti non conformi alla «direttiva servizi»;

valutate:

la relazione del Governo, trasmessa ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

le risoluzioni delle Assemblee legislative della regione Emilia-Romagna, del 14 febbraio 2017, della regione Abruzzo, del 22 febbraio 2017, della regione Puglia del 7 marzo 2017, e della regione Lombardia, del 20 aprile 2017, pervenute ai sensi degli articoli 24, comma 3, e 25 della legge n. 234 del 2012;

le osservazioni non ostative con rilievi approvate dalla Commissione politiche dell'Unione europea in data 8 marzo 2017;

la posizione espressa dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome con nota del 6 aprile 2017;

le informazioni acquisite dalla Commissione attraverso lo svolgimento di audizioni informali;

considerato che:

la proposta in esame conferisce alla Commissione europea un potere di controllo preventivo sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali non previsto dai Trattati;

tale controllo, unito alla previsione di un divieto per gli Stati membri di adottare il progetto di misura notificato per un periodo di tre mesi dopo la segnalazione della Commissione, determina un rallentamento del processo decisionale e rappresenta un indiscutibile appesantimento procedurale;

la proposta appare eccedere quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dichiarati dalla Commissione europea di incremento della competitività e dell'integrazione dei mercati dei servizi nell'Unione europea;

la procedura di notifica delle regolamentazioni tecniche, disciplinata dalla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, non appare suscettibile di estensione indiscriminata al settore dei servizi;

formulati, con riferimento ai profili di merito della proposta di direttiva, i seguenti rilievi:

occorre precisare in senso restrittivo la definizione di «progetto di misura» di cui all'articolo 2, lettera *a*), della proposta;

si ritiene necessario sopprimere il divieto di adozione del progetto di misura per un periodo di tre mesi dalla notifica alla Commissione, modificando gli articoli 3, paragrafo 3, e 6, paragrafo 2, della proposta;

appare opportuno prevedere, attraverso la modifica degli articoli 6 e 7 della proposta, che la decisione della Commissione europea sulla compatibilità con la direttiva 2006/123/CE del progetto di misura sia assunta entro il termine di tre mesi dalla notifica. A tal fine appare altresì opportuno ridurre, attraverso la modifica dell'articolo 5 della proposta, a due mesi il termine previsto per lo svolgimento della consultazione, restringendo a un mese il termine per la presentazione di osservazioni da parte degli altri Stati membri;

si ritiene, infine, necessario sopprimere la disposizione di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della proposta, in quanto la qualificazione dell'inosservanza degli obblighi di notifica del progetto di misura e di sospensione della sua adozione come «vizio procedurale sostanziale di natura grave» per quanto riguarda gli effetti nei confronti dei singoli rappresenta una sanzione eccessiva e di dubbio significato giuridico;

si pronuncia in senso contrario.

La presente risoluzione è da intendersi anche quale atto di indirizzo al Governo ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: FISSORE)

8 marzo 2017

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che la proposta è diretta a rafforzare l'efficacia della procedura di notifica alla Commissione europea, prevista dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 («direttiva servizi») per gli Stati membri che intendono adottare regimi di autorizzazione o requisiti nuovi o modificati, relativi all'accesso e all'esercizio di attività di servizi, attraverso la soppressione dell'articolo 15, paragrafo 7, e dell'articolo 39, paragrafo 5, secondo e terzo comma, della citata «direttiva servizi», e l'istituzione di una nuova disciplina in un atto legislativo separato;

considerato che, secondo valutazioni della Commissione europea, l'attuale procedura di notifica prevista dalla direttiva servizi non assicura la corretta e piena attuazione della medesima direttiva servizi da parte degli Stati membri. In particolare, il 40 per cento dei dialoghi strutturati tra la Commissione e gli Stati membri, avviati nel 2015 per garantire la conformità alla direttiva servizi ha riguardato misure nazionali di recente adozione. La proposta, pertanto, prevede una nuova procedura, che assicuri la necessaria valutazione sulla compatibilità con la «direttiva servizi», in una fase che precede l'entrata in vigore delle misure nazionali in questione, al fine di assicurare maggiore certezza del diritto e incrementare la competitività e l'integrazione dei mercati dei servizi in Europa, a beneficio sia dei consumatori sia degli imprenditori;

considerato, in particolare, che la nuova procedura di notifica prevede che la misura nazionale di regolamentazione, qualora non si sia provveduto alla previa notifica della misura alla Commissione europea o qualora non siano trascorsi tre mesi dalla notifica stessa o sei mesi nel caso in cui la Commissione abbia espresso l'intenzione di adottare una decisione di incompatibilità, non possa esplicitare i suoi effetti giuridici e pratici nei confronti dei cittadini, configurandosi quale «vizio procedurale sostanziale di natura grave»;

richiamata la normativa nazionale di attuazione della direttiva 2006/123/CE (decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59) che in relazione alle procedure di notifica prevede all'articolo 13 la subordinazione dell'ef-

ficacia di nuove disposizioni che prevedono requisiti, alla previa notifica alla Commissione europea, inoltrata tramite il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. Lo stesso articolo precisa che la notifica di un progetto di regolamentazione tecnica soddisfa al contempo il predetto obbligo di notifica;

richiamata, inoltre, la legge 21 giugno 1986, n. 317, che stabilisce una procedura d'informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione in attuazione della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998 (e della nuova direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che ne ha ripreso le disposizioni), che all'articolo 9 prevede che le nuove regole tecniche non possono entrare in vigore prima di tre mesi dalla loro comunicazione alla Commissione europea, né di un ulteriore mese qualora la Commissione o un altro Stato membro abbiano emesso un parere circostanziato secondo cui la misura può ostacolare la libera circolazione o dei servizi elettronici o la libertà di stabilimento dei prestatori di tali servizi (o di tre ulteriori mesi qualora si tratti di ostacoli alla libera circolazione delle merci). Sono comunque fatti salvi i motivi imperativi di interesse generale, previsti dalla direttiva;

valutata la relazione del Governo, trasmessa ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

valutate, altresì, le risoluzioni delle Assemblee legislative della regione Emilia-Romagna, del 14 febbraio 2017, e della regione Abruzzo, del 22 febbraio 2017, pervenute ai sensi degli articoli 24, comma 3, e 25 della legge n. 234 del 2012;

formula per quanto di competenza osservazioni non ostanti, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è individuata negli articoli 53, paragrafo 1, 62 e 114, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare direttive sul riconoscimento delle qualifiche relative all'accesso alle attività autonome, compresi i servizi, e per adottare le misure sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno;

il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto l'obiettivo di rafforzare le procedure di notifica, previste dalla direttiva 2006/123/CE, di requisiti o regimi di autorizzazione nuovi o modificati, relativi all'accesso e all'esercizio di attività di servizi, non può essere raggiunto dagli Stati membri singolarmente, in quanto l'instaurazione di un mercato unico dei servizi richiede un'azione vincolante e omogenea sull'intero territorio europeo;

per quanto riguarda il principio di proporzionalità, alcuni aspetti della nuova disciplina delle procedure di notifica sembrano incidere in maniera eccessiva sui processi decisionali interni agli Stati membri.

In particolare, la nuova procedura di notifica, che prevede che l'azione legislativa o amministrativa non possa esplicitare i suoi effetti giuridici e pratici nei confronti dei cittadini, per «vizio procedurale sostanziale di natura grave», qualora non si sia provveduto alla previa notifica della misura alla Commissione europea e qualora non siano trascorsi tre mesi dalla notifica stessa o sei mesi nel caso in cui la Commissione abbia espresso l'intenzione di adottare una decisione di incompatibilità, sembra interferire in modo eccessivo sulla potestà legislativa e amministrativa degli Stati membri, imponendo l'inefficacia di misure legislative o regolamentari nazionali, regionali o locali, per un mero vizio procedurale di forma.

Inoltre, le disposizioni sulle procedure di consultazione e decisione, che introducono un termine dilatorio per l'entrata in vigore di disposizioni nazionali che può arrivare fino a sei mesi dalla notifica, sembrano essere eccessivamente onerose in termini di efficienza dell'azione regolatoria nazionale, regionale o locale, creando un notevole impatto sugli *iter* procedurali di adozione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi, a livello nazionale, regionale o locale, con un inevitabile allungamento dei tempi di adozione.

Il criterio della proporzionalità appare non rispettato anche se si prende a paragone l'analoga procedura di notifica prevista dalla direttiva (UE) 2015/1535 sulle regolamentazioni tecniche. L'articolo 6 di tale direttiva prevede infatti 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.

Nell'ambito di tale normativa, dettata dalla direttiva (UE) 2015/1535 sulle regolamentazioni tecniche, la Corte di giustizia ha effettivamente affermato il principio in base al quale una regola tecnica nazionale che non sia stata notificata alla Commissione non può essere fatta valere nei confronti di un privato (sentenza Schwibbert dell'8 novembre 2007 nella causa C-20/05 ed altre). Tuttavia, la sua applicazione ad un ambito diverso, appunto quello della disciplina dell'accesso e dell'esercizio di attività di servizi, può essere discutibile e dovrebbe comunque essere affermata dalla stessa Corte di giustizia.

Valuti pertanto, la Commissione di merito, l'opportunità di avanzare le seguenti proposte:

mantenere il regime attuale che prevede la previa notifica delle misure nazionali, senza che ciò possa interferire sull'efficacia degli atti adottati in base al potere legislativo o amministrativo nazionale;

chiarire se dall'inadempimento della procedura di notifica ne consegue l'apertura di una procedura di infrazione;

nell'ipotesi in cui si mantenga la norma sul vizio procedurale sostanziale di natura grave, chiarire se spetta agli Stati definire le conseguenze giuridiche derivanti dal vizio e l'eventuale possibilità di richiedere un risarcimento dei danni;

chiarire l'obbligo degli Stati membri, di cui all'articolo 3, paragrafo 5, della proposta, di «fornire informazioni che dimostrano» la conformità con la direttiva, nonché l'obbligo di notifica della misura adottata, entro due settimane dall'adozione, previsto dal successivo paragrafo 7;

prevedere, ai fini di una corretta applicazione della direttiva, un'elencazione esaustiva di tutti gli elementi che devono essere oggetto della notifica, in quanto, per esempio, nel testo vigente non è chiaro se l'obbligo sia previsto anche per i regimi di autorizzazione;

infine, nell'ambito della procedura di consultazione, è previsto che lo Stato notificante risponda alle osservazioni degli altri Stati membri o della Commissione europea, entro un mese dal loro ricevimento. Occorrerebbe chiarire se ciò si configuri come un obbligo e, in caso affermativo, quali siano le conseguenze giuridiche di una sua inosservanza.