

RISOLUZIONE

La I Commissione “Bilancio Affari generali ed istituzionali” dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l’articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

visti gli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea);

visto l’articolo 5 del Trattato sull’Unione europea e il Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato al trattato sull’Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea;

vista la Risoluzione dell’Assemblea legislativa n. 2616 del 19 maggio 2016 recante “Sessione europea 2016 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell’Unione Europea”, in particolare le lettere y), z), aa), gg);

vista la lettera del Presidente dell’Assemblea legislativa (prot. n. 4859 del 2 febbraio 2017);

vista 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 final del 12 gennaio 2017;

visti gli articoli 53, paragrafo 1, 62 e 114 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE);

vista la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno;

visto il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva servizi);

vista la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4 (Norme per l’attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l’adeguamento all’ordinamento comunitario - legge comunitaria regionale per il 2010);

vista la Risoluzione della I Commissione Bilancio, Affari generali e istituzionali ogg. n. 2037 del 26 gennaio 2016 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese – COM (2015) 550 final del 28 ottobre 2015. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell’articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012.

Considerato che il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell’ambito del cd. “*early warning system*” e che l’articolo 25 della legge 234 del 2012 disciplina la modalità di partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

considerata l’importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell’Unione europea e **considerato** che l’articolo 9 della legge 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni europee, nel comma 2, prevede che: “*I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell’articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell’articolo 25*” ;

considerato che la Proposta di Direttiva fa parte degli atti segnalati nell’ambito della Sessione europea 2016, sui quali l’Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l’opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all’eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell’Assemblea, ai sensi dell’articolo 25 delle stessa legge;

considerato che “Un mercato interno più profondo e più equo” è una delle dieci priorità della Commissione europea e che la Proposta di Direttiva in esame è uno degli atti preannunciati nella strategia “Migliorare il mercato unico” del 2015 sulla quale la Regione Emilia-Romagna ha formulato le osservazioni con la Risoluzione della I Commissione Bilancio, affari generali e istituzionali ogg. n. 2037 del 26 gennaio 2016;

considerato che con la Proposta di Direttiva in esame, la Commissione europea intende modificare la direttiva 2006/123/CE nella parte relativa alla procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi in quanto il sistema di notifica vigente, in base al quale gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione la modifica o l'introduzione nel loro ordinamento di requisiti che potrebbero limitare la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, si è dimostrato in questi anni di applicazione non pienamente efficace nel prevenire l'introduzione di barriere discriminatorie;

considerato che la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, recepita con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva servizi) è stata attuata dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4 (Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario - legge comunitaria regionale per il 2010).

Premesso che, a partire dal mese di ottobre 2013, tutte le procedure di notifica formulate ai sensi dell'articolo 15 (paragrafo 7), dell'articolo 16 e dell'articolo 39 (paragrafo 5) della direttiva 2006/123/CE vengono effettuate attraverso l'utilizzo del sistema di informazione del mercato interno (di seguito "IMI") e che, infatti, il regolamento UE n. 1024/2012 ("Regolamento IMI") del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, richiama espressamente all'articolo 3 le procedure di notifica ai sensi della direttiva 2006/123/CE;

premesso che in base a quanto previsto dalle citate norme della direttiva 2006/123/CE, gli Stati membri devono notificare alla Commissione europea, attraverso la piattaforma IMI, le disposizioni normative, regolamentari e amministrative che introducono requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizio previsti dall'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva europea con riferimento alla libertà di stabilimento dei prestatori e dall'articolo 16 della medesima direttiva con riferimento alla libera prestazione di servizi;

premesso che nel paragrafo 7 dell'articolo 15 della direttiva servizi è specificato che gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le nuove disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che introducono detti requisiti, qualora conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità, specificandone le motivazioni, e che la Commissione europea comunica tali disposizioni agli altri Stati membri.

Considerato che, attualmente, l'effettuazione della notifica non impedisce agli Stati membri di adottare le disposizioni notificate alla Commissione europea ai fini della verifica di conformità rispetto alla direttiva servizi e che entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data della notifica, la Commissione europea esamina la compatibilità delle disposizioni notificate con il diritto europeo e se le valuta non compatibili adotta una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarle o, qualora le avesse già adottate, di sopprimerle.

Premesso che a livello nazionale, a seguito della scelta di utilizzare la piattaforma IMI quale strumento per l'effettuazione delle procedure di notifica previsto dal regolamento UE n. 1024/2012, è stato integrato il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva servizi). In particolare, il comma 2 dell'articolo 36 (Cooperazione tra autorità nazionali competenti) del decreto legislativo prevede che il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce il punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa tra autorità competenti nazionali ed europee e l'articolo 13 (Notifiche), in vigore dal 19 gennaio 2013, prevede che il Dipartimento per le politiche europee (presso il quale è attivo il centro nazionale di notifiche) ha il compito di provvedere sia alle notifiche alla Commissione europea, in fase di progetto, di tutte le nuove disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative attraverso cui si introducono nell'ordinamento italiano i requisiti individuati dalla direttiva medesima, sia alla diffusione presso le autorità competenti nazionali e regionali dei requisiti notificati alla Commissione dagli altri Stati membri. Si segnala che le citate modifiche sono state introdotte dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Considerato che il comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 59 del 2010 prevede che l'efficacia delle nuove disposizioni che prevedono i requisiti di cui all'articolo 12, comma 1, del medesimo decreto legislativo sia subordinata alla previa notifica alla Commissione europea e che, in caso di mancata notifica, l'inefficacia delle disposizioni approvate è la sanzione prevista dal legislatore statale e che, su questo aspetto è importante sottolineare due elementi: in primo luogo, le amministrazioni italiane, sia nazionali che regionali, risultano in prevalenza non aver utilizzato il sistema di notifica previsto dalla direttiva e dal decreto legislativo n. 59 del 2010 di recepimento, con la conseguenza di incidere sull'effettiva attuazione della disposizione statale che prevede la sanzione dell'inefficacia delle disposizioni non notificate; in secondo luogo, la sanzione dell'inefficacia della disposizione non notificata prevista dal decreto legislativo 59 del 2010 sembrerebbe essere andata oltre le previsioni della direttiva servizi che nulla dispone al riguardo.

Considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea, e ai negoziati che seguiranno sulla Proposta di Direttiva attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle Regioni.

Con riferimento alla proposta di direttiva si esprime sugli aspetti di cui ai successivi punti a), b), c) e d) rilevando quanto segue:

a) la base giuridica appare correttamente individuata negli articoli 53, paragrafo 1, 62 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

b) ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system*, la proposta di direttiva **appare conforme al principio di sussidiarietà come definito dall'articolo 5, paragrafo 3 del TUE;**

c) con riferimento al rispetto del principio di proporzionalità come definito dall'articolo 5, paragrafo 4, del TUE, si rileva che:

- le proposte di modifica contenute nella Proposta di Direttiva in esame rischiano di incidere in modo non proporzionato sui procedimenti di adozione delle disposizioni normative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e delle Regioni.

- si ritiene, infatti, che la procedura di notifica così come delineata nella Proposta di Direttiva non si limiti a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo, ossia porre rimedio alle criticità che sinora non hanno garantito un adeguato funzionamento dell'attuale procedura di notifica prevista dalla direttiva servizi e migliorarne il funzionamento per meglio supportare la corretta attuazione della direttiva servizi, ma vada oltre, introducendo in sostanza un controllo ex-ante sul legislatore che incide sulle procedure di adozione delle disposizioni da parte degli Stati e delle Regioni, complicando gli iter procedurali di adozione di leggi, regolamenti e atti amministrativi e allungando eccessivamente i tempi necessari per la loro adozione.

- A differenza di quanto esposto nella relazione introduttiva alla Proposta di Direttiva e nella relativa valutazione d'impatto, si ritiene, quindi, che le proposte di modifica, così come attualmente formulate, impatteranno sui procedimenti e sui tempi di adozione delle normative e, di conseguenza, anche sui destinatari delle disposizioni oggetto di notifica che dovrebbero poter operare in un quadro giuridico definito e certo.

- Si evidenzia, in questo senso, l'ulteriore incertezza dovuta alla non chiarezza sulle conseguenze che l'assenza o la non corretta notifica, o l'adozione definitiva dell'atto in caso di segnalazione da parte della Commissione europea sulla possibile adozione di una decisione, prima del decorrere dei tre mesi successivi alla conclusione della consultazione, determinano sugli atti adottati, in particolare per quanto riguarda gli effetti nei confronti dei destinatari;

- si sottolinea che nelle osservazioni di merito di cui alla lettera d) della presente risoluzione si propongono delle modifiche alle disposizioni alla Proposta di Direttiva che si ritengono nell'attuale formulazione non conformi al principio di proporzionalità.

d) per quanto attiene il merito della Proposta di Direttiva osserva che:

- si evidenzia che la Proposta di Direttiva in esame introduce importanti modifiche sulle procedure di notifica delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che introducono regimi di autorizzazione e requisiti che rientrano nel campo di applicazione della cd. direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi per il mercato interno), che se definitivamente approvate impatteranno notevolmente sulle procedure di adozione delle disposizioni normative, regolamentari e amministrative in vigore negli Stati membri e negli ordinamenti regionali.

- L'articolo 3 (Obbligo di notifica) della Proposta di Direttiva prevede che gli Stati membri notificano alla Commissione europea – attraverso il sistema IMI - qualsiasi progetto di misura (legislativa, regolamentare o amministrativa) che introduce nuovi requisiti o regimi di autorizzazione o che modifica requisiti o regimi di autorizzazione esistenti. Su questa disposizione non vi sono particolari osservazioni.

- L'articolo 4 (Regimi di autorizzazione e requisiti soggetti all'obbligo di notifica) della Proposta di Direttiva, invece, amplia l'oggetto delle notifiche, aggiungendo ai requisiti già attualmente oggetto di notifica ai sensi della direttiva 2006/123/CE, ulteriori tipologie di requisiti, nonché i regimi di autorizzazione. Su questo articolo non si sollevano obiezioni considerato che si tratta di alcune esplicitazioni che rendono più chiara l'applicazione della direttiva e che, la loro mancanza, sembra essere imputabile ad una lacuna della vigente direttiva servizi.

- Si segnalano, invece, alcune importanti criticità con riferimento alla "rinnovata" procedura di notifica prevista dall'articolo 3, alla procedura di consultazione degli altri Stati membri di cui all'articolo 5, alle procedure di segnalazione di cui all'articolo 6 e alla decisione di competenza della Commissione europea di cui all'articolo 7, della Proposta di Direttiva.

- In particolare, l'articolo 3, comma 3, della Proposta di Direttiva prevede che i progetti di misure e le modifiche dei progetti di misura debbano essere notificati alla Commissione almeno tre mesi prima della loro adozione. Si introduce quindi un termine dilatorio tra la notifica e l'adozione della misura, al contrario di quanto previsto dalla vigente direttiva 2006/123/CE che nel paragrafo 7 dell'articolo 15 dispone esplicitamente che "(...) La notifica non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione (...)". Si rileva che laddove l'attuale direttiva venisse modificata nel senso previsto dalla Proposta di Direttiva in esame, si determinerà un forte impatto sugli iter procedurali di adozione delle leggi, o dei provvedimenti, a livello nazionale e regionale, allungando inevitabilmente i tempi di adozione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi, oggetto di notifica.

- Si evidenzia, infatti, che in base a quanto previsto dall'articolo 5 della Proposta di Direttiva, al ricevimento della notifica da parte della Commissione europea, si apre la consultazione tra Stato notificante, gli altri Stati membri e la stessa Commissione della durata massima di tre mesi. Gli altri Stati hanno due mesi di tempo per presentare osservazioni allo Stato notificante e questo ha un mese per rispondere. Entro lo stesso termine di tre mesi previsto per l'espletamento della consultazione, la Commissione europea, ai sensi dell'articolo 6 della Proposta di Direttiva, può segnalare allo Stato membro notificante le proprie considerazioni in merito alla compatibilità del progetto di misura notificato con la direttiva 2006/123/CE e l'intenzione di adottare una decisione in merito. Si sottolinea che se lo Stato membro notificante riceve dalla Commissione europea la segnalazione di voler adottare una decisione, non deve adottare il progetto di misura per ulteriori tre mesi che decorrono dalla scadenza del periodo di consultazione. Di conseguenza, il termine per l'adozione del progetto di misura notificata risulterebbe ulteriormente allungato, fino ad un massimo di sei mesi dal momento della notifica. Inoltre, ai sensi dell'articolo 7 della Proposta di Direttiva, qualora la Commissione europea abbia effettuato una segnalazione, essa può, nel termine di tre mesi che decorrono dalla data di scadenza del periodo di consultazione, adottare una decisione con cui dichiara il progetto di misura incompatibile con la direttiva 2006/123/CE e chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare il progetto di misura o qualora la misura sia stata già adottata, di abrogarla. Si evidenzia che l'adozione del progetto di misura da parte dello Stato notificante prima dell'espletamento della procedura descritta, in base a quanto previsto dalla proposta di direttiva (articolo 3, comma 4), determina un vizio procedurale grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli.

- Alla luce del potenziale impatto delle proposte di modifica, si auspica il mantenimento di quanto attualmente previsto dal paragrafo 7 dell'articolo 15 della direttiva n. 2006/123/CE, che invece la Proposta di Direttiva propone di abrogare (articolo 12), prevedendo esplicitamente che la notifica, da effettuarsi almeno tre mesi prima dell'adozione della misura, non impedisca l'adozione della misura notificata da parte dello Stato notificante, e che analogamente a quanto già avviene attualmente, entro il termine di tre mesi dalla notifica, la Commissione europea esamini la compatibilità delle disposizioni con il diritto europeo ed adotti, all'occorrenza, una decisione per richiedere allo Stato membro di astenersi dall'adottarle o di sopprimere le nuove misure, qualora nel frattempo già adottate. In sintesi, si richiede che: a) la notifica del progetto di misura non impedisca l'adozione della misura medesima (con conseguente modifica dell'articolo 3, comma 3, della Proposta di Direttiva in esame); b) anche nell'ipotesi in cui si mantenga la previsione per cui il progetto di misura notificato non possa essere adottato prima che sia decorso il termine di tre mesi dalla notifica, la decisione della Commissione europea sulla compatibilità rispetto alla direttiva 2006/123/CE intervenga nel medesimo termine di tre mesi previsto per lo svolgimento delle consultazioni (con conseguente modifica degli articoli 6 e 7 della Proposta di Direttiva), eventualmente restringendo ad un mese il termine per le osservazioni da parte degli altri Stati membri (con conseguente modifica anche dell'articolo 5 della Proposta di Direttiva).

- In conclusione, si sottolinea che il comma 4 dell'articolo 3 della Proposta di Direttiva prevede che, in generale, l'inosservanza degli obblighi di notifica costituisce "*(...) vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli (...)*". Si rileva, a questo proposito, la necessità di richiedere di specificare (e chiarire) cosa si intenda per "vizio procedurale sostanziale di natura grave" e se l'inefficacia del provvedimento in caso di mancata notifica prevista dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 59 del 2010 possa essere qualificata come tale.

e) Dispone l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012 e della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 9 della legge 234 del 2012;

f) dispone l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia-Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012;

g) impegna la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia-Romagna 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 regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno – COM (2016) 821 final del 12 gennaio 2017, sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

h) dispone inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 234 del 2012 e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia–Romagna e ai membri emiliano–romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza nella seduta del 14 febbraio 2017, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno.