

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE 7 marzo 2017, n. 92

Risoluzione ai sensi degli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 234/2012 e del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona 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 10 gennaio 2017.

L'anno **duemiladiciasette**, il giorno **sette** del mese di **marzo**, alle ore 10,30, in Bari, nella Sala delle adunanze del Consiglio regionale, in seduta pubblica, si è riunito il

CONSIGLIO REGIONALE

sotto la Presidenza di:

Mario Cosimo Loizzo

Vice Presidenti:

Giacomo Diego Gatta - Giuseppe Longo

Consiglieri segretari:

Luigi Morgante - Giuseppe Turco

e con l'assistenza:

del Segretario generale del Consiglio: Domenica Gattulli

Consiglieri presenti: ABATERUSSO Ernesto; AMATI Fabiano; BARONE Rosa; BLASI Sergio; BORRACCINO Cosimo; BOZZETTI Gianluca; CAMPO Francesco Paolo; CARACCILO Filippo; CAROPPO Andrea; CASILI Cristian; CERA Napoleone; COLONNA Vincenzo; CONCA Mario; CONGEDO Saverio; DAMASCELLI Domenico; DE LEONARDIS Giannicola; DI BARI Grazia; DI GIOIA Leonardo; FRANZOSO Francesca; GALANTE Marco; GATTA Giacomo Diego; GIANNINI Giovanni; LACARRA Marco; LARICCHIA Antonella; LEO Sebastiano Giuseppe; LIVIANO D'ARCANGELO Giovanni; LOIZZO Mario Cosimo; LONGO Giuseppe; MANCA Luigi; MARMO Nicola; MAZZARANO Michele; MENNEA Ruggiero; MORGANTE Luigi; NEGRO Salvatore; NUNZIANTE Antonio; PELLEGRINO Paolo; PENDINELLI Mario; PENTASSUGLIA Donato; PERRINI Renato; PIEMONTESE Raffaele; PISICCHIO Alfonsino; ROMANO Giuseppe; SANTORSOLA Domenico; STEA Giovanni Francesco; TREVISI Antonio Salvatore; TURCO Giuseppe; VENTOLA Francesco; VIZZINO Mauro; ZINNI Sabino; ZULLO Ignazio; EMILIANO Michele (Presidente Giunta regionale).

Consiglieri assenti: nessuno.

A relazione del Signor Presidente, il quale informa l'Assemblea che *secondo* argomento in discussione, come deciso dalla odierna Conferenza dei Presidenti, su richiesta presentata ai sensi dell'art. 29 del regolamento interno, è: decisione VI commissione consiliare permanente recante: **"Proposta di risoluzione ai sensi degli articoli 25 e 24, comma 3, della legge 234/2012 e del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona 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 10 gennaio 2017"**.

Dà la parola al relatore, cons. Piscichio, Presidente della VI Commissione consiliare permanente.

- OMISSIS -

Il Presidente informa l'Assemblea che si deve procedere alla votazione della proposta di risoluzione predisposta dalla VI Commissione consiliare permanente. Ne dà lettura.

- OMISSIS -

Segue la dichiarazione di voto della cons.ra Franzoso.

- OMISSIS -

IL CONSIGLIO REGIONALE

Udita e fatta propria la relazione del Presidente della VI Commissione consiliare permanente;
vista la proposta di risoluzione adottata dalla VI Commissione consiliare permanente in data 6 marzo 2017 con decisione n. 15;

visti:

- l'art. 10 del regolamento interno del Consiglio;
- gli artt. 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;
- l'art. 117, comma 5, della Costituzione;
- l'art. 5 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea che, in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, disciplina il meccanismo di *"Allarme rapido - early warning"*;
- la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno;
- gli artt. 53, paragrafo 1, 62 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno;
- il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva servizi);
- l'art. 14 della legge regionale 25 febbraio 2010, n. 5, rubricato (Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di mercato interno);

vista:

- la manifestazione di interesse della IV Commissione consiliare permanente sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, espressa con decisione n. 35 del 6 marzo 2017;
- **dato atto** che le osservazioni espresse al riguardo sono state oggetto di approfondimento e di condivisione con la IV Commissione consiliare permanente, competente per la materia;

preso atto della dichiarazione di voto;

a maggioranza di voti espressi e accertati con procedimento elettronico a norma dell'art. 49 del regolamento interno del Consiglio (**hanno votato "si" 37 consiglieri:** Abaterusso; Borraccino; Bozzetti; Caroppo; Cera; Colonna; Conca; Damascelli; De Leonardis; Di Bari; Di Gioia; Galante; Gatta; Giannini; Lacarra; Laricchia; Liviano D'Arcangelo; Loizzo; Longo; Manca; Mazzarano; Mennea; Negro; Nunziante; Pellegrino; Pentassuglia; Perrini; Piemontese; Piscichio; Santorsola; Stea; Trevisi; Turco; Ventola; Vizzino; Zinni; Zullo; **ha votato "no" 1 consigliere:** Franzoso; **sono assenti dall'Aula al momento del voto i consiglieri:** Amati; Barone; Blasi; Campo; Caracciolo; Casili; Congedo; Emiliano; Leo; Marmo; Morgante; Pendinelli; Romano).

DELIBERA

di fare propria la risoluzione che segue:

di approvare, così come approva, nei termini che seguono, la risoluzione ai sensi degli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 234/2012 e del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona 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 10 gennaio 2017, nel seguente testo:

IL CONSIGLIO REGIONALE**Premesso 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 ai. "early warning system" e che l'art. 25 della l. 234/2012 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 Balzano;
- l'art. 9 della l. 234/2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni europee, al 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 Balzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle Assemblee e dai Consigli regionali e delle Province autonome ai sensi dell'articolo 25"*;
- la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione Europea costituisce un significativo esempio di applicazione del principio di sussidiarietà e di esercizio di *governance* multilivello;
- è importante la collaborazione tra le Assemblee a partire dal livello regionale fino a quello nazionale ed europeo, sia nel controllo della sussidiarietà che in quello di merito delle proposte e degli atti dell'Unione europea;
- è opportuno contribuire a favorire la massima circolazione delle osservazioni sull'attività svolta in fase ascendente, al fine di intervenire precocemente nel processo decisionale europeo;
- è importante 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;

rilevato che:

- la Commissione europea, con la proposta di direttiva in esame, intende modificare la direttiva 2006/123/CE nella parte relativa alla procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, ritenendo che 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;

atteso 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 Puglia con la legge regionale 25 febbraio 2010, n. 5 - art. 14, rubricato

“Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di mercato interno”;

- 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;
- 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;
- 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.

Tenuto conto 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.

Considerata 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.

La Regione Puglia, per quanto attiene al merito della proposta di direttiva, rileva che:

- la proposta di direttiva in esame prevede la totale sostituzione dell'art. 15, comma 7 della direttiva 123/2006/CE introducendo 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, 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.

La finalità di tale proposta è di rafforzare l'efficacia della procedura di notifica alla Commissione europea, prevista dalla direttiva 2006/123/CE 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. Secondo valutazioni della Commissione europea, risulta necessario stabilire una procedura volta soprattutto a prevenire l'adozione, da parte degli Stati membri, di regimi di autorizzazione o requisiti non conformi alla direttiva servizi, al fine di incrementare la competitività e l'integrazione dei mercati dei servizi in Europa, a beneficio sia dei consumatori sia degli imprenditori.

L'art. 1 specifica l'oggetto e il campo d'applicazione della proposta di direttiva. L'art. 2 rinvia alle definizioni di cui all'art. 4, punti 1,2,3 e da 5 a 9, della direttiva 2006/123 e all'art. 5, co. 2, del regolamento UE n. 1024/2012.

L'art. 3 (obbligo di notifica) stabilisce un preciso e incondizionato obbligo per gli Stati membri di notificare 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, almeno tre mesi prima della loro adozione, fornendo le informazioni che dimostrano la conformità alla direttiva 123-2006 e il motivo imperativo d'interesse generale e spiegandone le ragioni per cui il progetto di misura non è discriminatorio in base alla cittadinanza o residenza ed è proporzionato. Sul punto si rileva, anzitutto, che ciò 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 altresì 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), determinerebbe un vizio procedurale grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli. Analoga sanzione è prevista per l'inosservanza della norma di cui all'art 6 comma 2, che vieta allo Stato membro di adottare il progetto di misura per il termine di tre mesi a decorrere dalla scadenza del periodo di consultazione.

Si rileva, a questo proposito, la necessità di richiedere di chiarire cosa si intenda per "*vizio procedurale sostanziale di natura grave*" e quali sarebbero le conseguenze concrete collegate alla violazione dell'obbligo di notifica, e se a tale vizio sia riconnessa la sanzione dell'inefficacia, in analogia al caso di mancata notifica prevista dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo n. 59/2010 di attuazione della direttiva 123/2006. Non si rilevano criticità in merito a quanto previsto dall'art. 4 (Regimi di autorizzazione e requisiti soggetti all'obbligo di notifica), che, anzi, ha il merito di esplicitare alcuni requisiti e regimi di autorizzazione, rendendo più chiaro l'ambito di applicazione della vigente direttiva 123/2006.

Ai sensi dell'articolo 5 (Consultazione), al ricevimento di una notifica da parte di uno Stato membro decorrono i tre mesi entro e non oltre i quali viene condotta una consultazione tra tutti gli Stati membri e la Commissione. L'articolo 6 (segnalazione) prevede che, entro i termini della consultazione, la Commissione possa segnalare allo Stato notificante l'intenzione di adottare, ai sensi del successivo art. 7, una decisione di incompatibilità con la direttiva 2006/123/CE e di conseguente richiesta di non adottare la misura (o abrogarla qualora sia stata illegittimamente già adottata).

Il combinato disposto degli artt. 5 e 6 fa sì che in caso di segnalazione da parte della Commissione il termine per l'adozione del progetto di misura notificata si amplierebbe ulteriormente fino ad un massimo di sei mesi dal momento della notifica, con evidente pregiudizio per l'efficacia, l'economicità e la speditezza dell'attività legislativa e amministrativa delle Regioni.

Infine, ai sensi dell'articolo 7 (Decisione), qualora la Commissione europea abbia effettuato una segnalazione, essa può, nel termine dei 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.

La Regione Puglia, sul rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 5, paragrafo 4, del TFUE, rileva quanto segue:

In conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto necessario a raggiungere il detto scopo.

L'obiettivo perseguito dalla proposta di direttiva ed esplicitato nella relazione introduttiva è quello di garantire una procedura di notifica più efficace per una migliore applicazione della direttiva servizi e per una maggiore integrazione del mercato unico.

Orbene, le proposte di modifica contenute nella proposta di direttiva in esame, come sopra meglio descritte, appaiono incidere in modo non proporzionato sulle procedure di adozione delle disposizioni normative, re-

golamentari 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 prefissato, individuato sulla scorta delle criticità rilevate in ordine al funzionamento dell'attuale procedura di notifica prevista dalla direttiva servizi, ma oltrepassi tale limite, introducendo di fatto un controllo *ex ante* sul legislatore che impatta sugli iter procedurali di adozione delle disposizioni da parte degli Stati e delle Regioni, complicando gli stessi e dilatando oltremodo i tempi di adozione degli atti legislativi, regolamentari e amministrativi, oggetto di notifica.

Più nel dettaglio, si osserva che la previsione di una valutazione *ex ante* delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative regionali consentirebbe l'ingresso nell'ordinamento nazionale di una nuova forma di sindacato preventivo (da parte della Commissione europea) sull'operato delle Regioni, in contraddizione con il principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione e con lo spirito della riforma costituzionale del 2001, che ha abolito le forme di controllo preventivo sulle leggi e sugli atti amministrativi delle Regioni, precedentemente previste agli artt. 124, 125 e 127 della Costituzione.

Si osserva altresì che la previsione dell'obbligo di notifica delle misure in fase di progetto e prima della loro adozione, pur riducendo al minimo il rischio che determinati regimi di autorizzazione o taluni requisiti non siano conformi alla direttiva servizi e richiedano ulteriori adeguamenti giuridici, determinerebbe l'introduzione di un meccanismo alquanto macchinoso che, aggravato dall'incertezza dei termini e dal contenuto indefinito della sanzione relativa all'inosservanza degli obblighi di notifica, non potrà che ingenerare incertezze e ritardi nell'operato delle amministrazioni, anche regionali, che si rifletteranno in una menomazione del principio di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione. Ciò non potrà che riverberarsi sui destinatari delle disposizioni oggetto di notifica che invece dovrebbero poter operare in un quadro giuridico definito e certo.

In considerazione di quanto innanzi rappresentato:

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 art. 12 della proposta di direttiva intende abrogare, prevedendo 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) in subordine, 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, anche in caso di segnalazione a mente dell'art. 6 della proposta, nel medesimo termine di tre mesi previsto per lo svolgimento delle consultazioni (con conseguente modifica degli articoli 6 e 7 della proposta di direttiva).

Tutto ciò premesso

dato atto che le osservazioni innanzi espresse sono state oggetto di approfondimento e di condivisione con la IV Commissione consiliare, competente nella materia, nella seduta del 6 marzo 2017, si fa propria la presente risoluzione e, conseguentemente, si dispone di provvedere, ai sensi dell'art. 9 comma 2, della legge 234/2012, ad:

- a) **inviare** la presente risoluzione al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati, ai fini dell'espressione del parere di cui al protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 234/2012, 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 n. 234/2012;
- b) **inviare** la presente risoluzione alla Giunta regionale per garantire il massimo raccordo tra gli organi della

Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze assegnate dalla legge e dal regolamento, invitando la stessa Giunta regionale a trasmettere la presente risoluzione al Governo ed 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 n. 234/2012;

- c) **impegnare** la Giunta regionale ad informare il Consiglio regionale sul seguito dato alle osservazioni formulate sulla proposta di modifica della direttiva 2006/123/CE, nella parte relativa alla procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e 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;
- d) **inviare** la presente risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 234/2012.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
Mario Cosimo Loizzo

IL SEGRETARIO GENERALE DEL CONSIGLIO
Domenica Gattulli

IL DIRIGENTE DELLA SEZIONE ASSEMBLEA E COMMISSIONI CONSILIARI
Anna Rita Deloiudice

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO ASSEMBLEA E ASSISTENZA AGLI ORGANI
Domenico De giosa