



RETE.  
IMPRESE ITALIA

**Senato della Repubblica**  
**10<sup>a</sup> Commissione**  
(Industria, commercio, turismo)

**Proposta di Direttiva sulla notifica  
dei regimi di autorizzazione e dei  
requisiti relativi ai servizi  
Atto comunitario COM (2016) 821  
definitivo**

Audizione

29 marzo 2017

## Indice

Finalità della proposta di direttiva .....	3
Le procedure di notifica vigenti.....	3
Cosa cambia .....	4
Valutazioni generali .....	5
a) Ambito di applicazione.....	6
b) Conseguenze della mancata notifica .....	8
c) Obbligo di motivazione.....	9
d) Discrezionalità e poteri interdittivi attribuiti alla Commissione .....	10
e) Valutazione degli altri Stati membri e degli stakeholders.....	12
Conclusioni.....	12
Allegato .....	16
a) Notifica preventiva, liberalizzazioni e commercio al dettaglio .....	16

## Finalità della proposta di direttiva

La proposta di direttiva COM(2016) 821 final si inserisce nel solco di quanto indicato nella Comunicazione della Commissione UE “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per le persone e le imprese”, adottata il 28 ottobre 2015, ed è finalizzata ad una riforma sostanziale della procedura di notifica prevista dalla Direttiva 2006/123/UE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. “Direttiva Servizi” o “Bolkestein”).

In particolare, la Commissione europea ritiene necessario stabilire una **nuova procedura volta a prevenire l'adozione**, da parte degli Stati membri, **di regimi di autorizzazione o requisiti non conformi alla direttiva servizi**, al fine di incrementare l'integrazione dei mercati dei servizi in Europa.

Nel merito, l'obiettivo dichiarato di migliorare l'efficienza, la qualità e il contenuto delle notifiche trasmesse, viene sostanzialmente perseguito attraverso l'ampliamento dell'ambito d'applicazione e la contestuale previsione di misure volte a potenziare l'effettiva osservanza dell'obbligo di notifica da parte degli Stati membri.

## Le procedure di notifica vigenti

L'ordinamento UE già prevede procedure di notifica alla Commissione delle nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono requisiti che limitano lo svolgimento dei servizi e l'accesso alle professioni.

Tali procedure sono contenute, tra l'altro, nella Direttiva Servizi (in particolare dagli articoli 15 e 39, la cui procedura verrebbe abrogata) e dalla Direttiva Qualifiche professionali (con cui verrebbe previsto il coordinamento).

La nuova procedura è tuttavia più articolata e stringente, oltre a prevedere un campo d'applicazione più ampio.

Il vigente articolo 15, paragrafo 7, della direttiva 2006/123/CE dispone che gli Stati membri notificano, in fase di progetto, le nuove disposizioni che subordinano, nel proprio ordinamento giuridico, l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi a determinati requisiti (di cui all'articolo 15, paragrafi 2 e 3), specificandone le motivazioni.

La notifica non impedisce l'entrata in vigore di tali misure ed entro tre mesi dalla notifica, la Commissione può adottare una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottarle o di sopprimerle.

Similmente, l'articolo 59, paragrafo 5, della direttiva sui requisiti professionali (n. 2013/55/UE), stabilisce che gli Stati membri *trasmettono informazioni sui requisiti (...) introdotti e sui motivi per ritenere detti requisiti conformi al paragrafo 3 entro sei mesi dall'adozione della misura.*

In estrema sintesi le due procedure si limitano a prevedere l'obbligo per lo Stato membro di notificare alla Commissione le nuove disposizioni e a specificare le motivazioni della loro adozione. In ogni caso la notifica non impedisce l'adozione dell'atto da parte dello Stato membro.

## Cosa cambia

La proposta di direttiva introduce rilevanti novità rispetto alla procedura di notifica attualmente prevista dalla Direttiva Servizi, prevedendo:

- **l'ampliamento del novero di provvedimenti sottoposti a procedura di notifica preventiva.** In particolare, oltre ai requisiti già previsti dell'articolo 15 paragrafo 2, della Direttiva 2006/123/UE, la proposta in oggetto estende tale obbligo anche ai regimi di autorizzazione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della medesima direttiva servizi, vale a dire quelli che non sono discriminatori, quelli giustificati da motivi imperativi di interesse generale e quelli in cui l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva (art. 4, par. 1, lett. a);
- l'obbligo di avviare una **nuova procedura di notifica anche in caso di modifiche** - quali quelle relative al campo di applicazione o ai tempi di entrata in vigore - apportate ad un atto già notificato, durante il suo l'iter legislativo (art. 3, par. 2);
- introduzione di un **termine di tre mesi** entro il quale lo Stato deve notificare l'atto prima della sua adozione (art. 3, par. 3);
- **gravi conseguenze in caso di mancato rispetto della procedura** di notifica che comporta "*vizio procedurale sostanziale di grave natura per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli*" (art. 3, par. 4);
- l'obbligo a carico dello Stato membro che intende adottare un provvedimento soggetto a notifica di **motivare le proprie scelte regolatorie con modalità più stringenti** rispetto a quelle attualmente previste al fine di dimostrarne la conformità alla Direttiva servizi, segnalando i motivi imperativi di interesse

generale che giustificano la previsione del regime autorizzatorio che si intende introdurre e fornendo la prova che quest'ultimo non sia discriminatorio e rispetti il principio di proporzionalità. (art. 3, par. 5);

- una possibile **fase di consultazione con gli altri Stati membri**, oltre che con la Commissione, per una durata di tre mesi (art. 5) nell'ambito della quale la motivazione fornita dallo Stato notificante è destinata a costituire oggetto di valutazione da parte di tali soggetti;
- l'estensione agli **stakeholders interessati della possibilità di intervenire nella procedura** e la conseguente possibilità di formulare osservazioni al fine di far pressione sulla Commissione (come risulta dal combinato disposto tra l'art. 8, che disciplina le modalità di pubblicazione della notifica, e il considerando 13, ma soprattutto come espressamente previsto dal considerando 17);
- che la Commissione possa emettere una **segnalazione** che impedisca l'adozione dell'atto per un periodo di 3 mesi (art. 6).

## Valutazioni generali

In linea generale, il provvedimento in oggetto appare palesemente in contrasto con il principio di proporzionalità, nonostante la relazione di accompagnamento della proposta di direttiva affermi il contrario. La nuova procedura, infatti, interviene in maniera eccessivamente stringente rispetto alle procedure legislative e regolamentari degli Stati membri.

I processi decisionali degli Stati membri vengono compressi e limitati in maniera sproporzionata rispetto agli obiettivi dichiarati dall'UE, ledendo oltremisura la legittima autonomia statale e locale.

In tal senso, infatti, tra i principali elementi che costituiscono il fulcro della proposta e che, al contempo, presentano le maggiori criticità, si evidenziano in particolare quelli relativi a:

- a) l'ambito d'applicazione;
- b) le conseguenze della mancata notifica;
- c) l'obbligo di motivazione;
- d) la discrezionalità e i poteri interdittivi attribuiti alla Commissione;
- e) la valutazione degli stakeholders.

## a) Ambito di applicazione

Per quanto riguarda il campo d'applicazione, si è già anticipato che il richiamato art. 4 della proposta di direttiva in esame amplia notevolmente le tipologie di atti da notificare estendendo l'obbligo di notifica anche ai seguenti regimi autorizzatori, diversi da quelli già previsti dall'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva servizi:

- 1) i richiamati regimi di autorizzazione giustificati da motivi imperativi di interesse generale, quelli che non sono discriminatori e quelli in cui l'obiettivo perseguito non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, ai sensi dell'art. 9, par. 1, della direttiva 2006/123/CE;
- 2) il requisito di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale, fornire una garanzia o prevedere altre disposizioni analoghe di cui all'articolo 23 della direttiva 2006/123/CE;
- 3) il requisito di esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limita l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse di cui all'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE.

Tale estensione deve leggersi anche alla luce di quanto disposto dall'art. 2, par. 2, lett. a) (che sostanzialmente ripropone quanto disposto dalla direttiva servizi) e dal considerando 7 della medesima proposta di direttiva, che specifica ulteriormente come la categoria di atti soggetti alla nuova procedura debba intendersi quanto più possibile in senso ampio e generico, tale da ricomprendere tutte le possibili applicazioni e tradizioni giuridiche dei diversi Paesi dell'UE, così come dichiarato informalmente dai funzionari della Commissione<sup>1</sup>.

Per poter valutare adeguatamente il potenziale impatto della proposta in esame rispetto all'ordinamento giuridico italiano, occorre inquadrare le disposizioni relative al campo d'applicazione della medesima nelle categorie dogmatiche e nelle classificazioni elaborate

---

<sup>1</sup> Gli stessi funzionari, sempre in via informale, hanno altresì lasciato intendere che proprio in conseguenza dell'effettiva portata della proposta, verosimilmente la stessa Commissione eserciterà un controllo preventivo sulle sole normative quadro che, a livello di Stati Membri, verranno adottate, anche che in considerazione della struttura organizzativa della Commissione destinata a valutare i provvedimenti oggetto di notifica (che dovrebbe essere molto piccola e snella e non potrebbe – e nemmeno dovrebbe, stando alle intenzioni dichiarate dall'esecutivo europeo – svolgere alcun potere di verifica e controllo preventivo sui provvedimenti provenienti dagli Stati membri).

Al riguardo, tuttavia, occorre specificare che la valutazione della proposta non può evidentemente essere subordinato a simili argomentazioni meramente ipotetiche e non riscontrabili (in nessun documento formale o informale della Commissione), che prescindono dal richiamato dato testuale piuttosto netto e che, nel migliore dei casi, comporterebbero l'attribuzione di un potere discrezionale ancora più ampio in favore della Commissione che, oltre alla facoltà di sindacare le motivazioni fornite dagli Stati membri, avrebbe l'ulteriore facoltà di scelta dei provvedimenti che, pertanto, diverrebbero quelli effettivamente sottoposti ad obbligo di notifica.

nell'ambito del diritto amministrativo italiano: in Italia, infatti, la nozione di atto amministrativo generale è molto ampia (ricomprende, ad esempio, anche i bandi di concorso o i bandi di gara, che sono i tipici casi di scuola di atti amministrativi generali) e si distingue da quella di atti (amministrativi) normativi (ad es. regolamenti ministeriali) sulla base della circostanza che siano rivolti a soggetti determinabili solo *ex post*<sup>2</sup>.

In ogni caso, alla luce del quadro normativo nazionale italiano e dell'interpretazione operata dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, gli strumenti di pianificazione dello sviluppo urbanistico e territoriale (come ad es. i Piani regolatori generali o PRG) rischierebbero di rientrare nel campo d'applicazione della proposta di direttiva, a prescindere dall'eventuale adesione ad uno dei diversi (e contrastanti) orientamenti interpretativi che si registrano in materia, volti a qualificarli come atti normativi (sia pure non legislativi) piuttosto che come atti amministrativi generali (e, da ultimo, come atti misti).

**L'esclusione della normativa urbanistica dall'obbligo di notifica**, a giudizio di R.E TE. Imprese Italia, risulta invece giustificata da quanto espressamente previsto dal considerando 9 della 2006/123/UE (che si riferisce all'ambito d'applicazione della stessa direttiva servizi e non della proposta in esame) la cui interpretazione a livello europeo, tuttavia, è tutt'altro che pacifica<sup>3</sup> dato che la stessa Commissione propende per la tesi secondo cui la direttiva servizi (e, di conseguenza, la procedura di notifica preventiva) si applicherebbe anche agli strumenti urbanistici.

In ogni caso, la problematica degli strumenti urbanistici non esaurisce le criticità relative al campo d'applicazione del provvedimento in oggetto. Stando al tenore letterale delle

---

<sup>2</sup> In tal senso il Consiglio di Stato, con sentenza - adottata in Adunanza Plenaria - del 4 maggio 2012 n. 9, ha chiarito che "*al fine di distinguere tra atto normativo e atto amministrativo generale occorre fare riferimento al requisito della indeterminabilità dei destinatari, nel senso che atto normativo è quello i cui destinatari sono indeterminabili sia a priori che a posteriori (essendo proprio questa la conseguenza della generalità e dell'astrattezza), mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminati di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare e/o una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti*".

<sup>3</sup> Proprio l'interpretazione di tale considerando, relativamente al Piano Regolatore di Zona del Comune di Appingedam in Olanda, costituisce una delle quattro questioni pregiudiziali sollevate dal Consiglio di Stato olandese e sottoposte al vaglio della Corte di Giustizia europea (causa C-31/16) che, riunita in Grande Sezione, le ha discusse nel corso di un'udienza pubblica svoltasi il 14 febbraio u.s. In particolare, il CdS Olandese, investito della questione, ha ritenuto necessario ricorrere alla Corte europea per ricevere l'interpretazione autentica delle norme invocate dalle parti (tra cui il richiamato considerando 9 della direttiva servizi) e per sanare un presunto conflitto di pronunce esistente a livello della stessa giurisprudenza Comunitaria, conflitto che avrebbe reso impossibile all'organo giudicante dei paesi Bassi di esprimersi nel merito sul caso che gli era sottoposto. In occasione della predetta udienza presso la Corte di Giustizia UE, la Commissione europea si è attivata al fine di ottenere il riconoscimento più ampio possibile dell'ambito di applicazione della direttiva servizi. In particolare, riguardo l'effettiva portata del considerando 9, la stessa Commissione si è pronunciata a favore di un'interpretazione estremamente restrittiva, motivata dal carattere di eccezionalità delle disposizioni ivi contenute rispetto al principio di libertà di stabilimento sancito dalla stessa direttiva, in tal modo perseguendo l'evidente obiettivo di ridurre la potestà regolamentare degli Stati Membri, e dei rispettivi enti territoriali.

proposta in oggetto, nello stesso, vi rientrano a pieno titolo anche altri provvedimenti, quali le **ordinanze dei Sindaci**<sup>4</sup>, che in qualche misura pongono restrizioni alle attività di servizi, ad es. relativamente alle attività economiche svolte nei centri storici<sup>5</sup>.

Inoltre, sempre in relazione all'eccessiva ampiezza del campo d'applicazione della nuova proposta, ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 4 della medesima, si è già evidenziato che esso si riferisce non solo ai provvedimenti che introducono nuovi regimi autorizzatori, ma anche a quelli che apportano modifiche a quelli esistenti, finanche nei casi in cui tali modifiche riguardino provvedimenti già oggetto di procedura di notifica.

In quest'ultimo caso, infatti, risulta assolutamente eccessiva, oltre che palesemente sproporzionata, la previsione dell'obbligo di riavviare la procedura (ed i conseguenti termini) in caso di modifiche al progetto già notificato che abbiano come effetto *“di espanderne in modo sensibile il campo di applicazione o il contenuto, o di abbreviarne il calendario di applicazione inizialmente previsto, o di aggiungervi requisiti o regimi di autorizzazione, o di rendere tali requisiti o regimi di autorizzazione più restrittivi per lo stabilimento o la prestazione transfrontaliera di servizi”*.

Una simile previsione, infatti, oltre a determinare una sostanziale paralisi dell'iter legislativo, comporterebbe evidentemente un eccessivo aggravio dei costi di gestione delle procedure, destinate a moltiplicarsi a dismisura, a carico dello Stato membro notificante.

## **b) Conseguenze della mancata notifica**

Uno dei maggiori profili di **carezza di proporzionalità** è ravvisabile, nella disposizione che individua un **"vizio procedurale sostanziale di natura grave"**, in caso di mancata notifica della misura o di mancato rispetto della procedura (art. 3, par. 4).

La violazione in questione, infatti, è certamente una violazione formale e non anche *sostanziale e grave*. E', infatti, del tutto evidente che una norma che introduca un requisito per la prestazione di un servizio, possa essere conforme ai criteri stabiliti nella direttiva Servizi anche nel caso in cui non sia stata effettuata la notifica preventiva alla Commissione.

Ben potrebbe, infatti, la norma introdotta essere adeguatamente motivata da ragioni di

---

<sup>4</sup> Che la dottrina classifica come formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi mentre la giurisprudenza costituzionale li considera come provvedimenti amministrativi tout-court (e, in quanto tali, non assoggettabili a sindacato di costituzionalità).

<sup>5</sup> In Italia, un esempio in tal senso è rappresentato, da ultimo, dal c.d. "decreto sicurezza" (DL 14/2017) che contiene una serie di misure finalizzate a rafforzare simili poteri in capo ai sindaci, cui viene attribuita la facoltà di individuare zone in cui limitare le attività economiche (come del resto già avvenuto, lo scorso anno, con le ordinanze del sindaco di Firenze).



interesse generale e non risultare in alcuna misura discriminatoria o sproporzionata e quindi in definitiva legittima e rispondente alle esigenze dello Stato membro.

Non è allora chiaro perché collegare ad una tale violazione formale l'effetto di rendere la norma (che potrebbe essere del tutto conforme al diritto UE) viziata nei confronti dei singoli.

Inoltre, come correttamente emerso in occasione della discussione presso la XIV Commissione, la direttiva non chiarisce quali siano le conseguenze di un simile inadempimento, ed in particolare se dalla procedura di notifica ne consegua l'apertura di una procedura di infrazione e se spetti agli Stati definire le conseguenze giuridiche derivanti dal vizio e l'eventuale possibilità di richiedere un risarcimento dei danni.

### **c) Obbligo di motivazione**

Si rilevano, inoltre, forti criticità in merito alle disposizioni relative all'obbligo di motivazione.

Che gli Stati membri debbano identificare, e comunicare alla Commissione, i motivi di interesse generale, le ragioni non discriminatorie e la proporzionalità dei provvedimenti che intendono adottare, potrebbe essere in linea teorica coerente con lo spirito della Direttiva 2006/123/CE.

Ben diversa, tuttavia, è la previsione contenuta nell'art. 3, comma 5, che prescrive a carico degli Stati membri, oltre all'obbligo di fornire una motivazione dettagliata, l'ulteriore onere di specificare i **“precisi elementi che consentano di supportare il ragionamento”** nonché di fornire **la dimostrazione che il provvedimento adottato sia proporzionato** (un vero e proprio test di proporzionalità) e che **“non esistono mezzi alternativi meno restrittivi”**. Si tratta dunque di specifici obblighi che risultano ben più stringenti rispetto alla disciplina attuale (tant'è che la Commissione ha ritenuto di esplicitarli nella proposta in esame) in quanto comporterebbero un onere aggiuntivo a carico degli Stati membri tenuti non solo a motivare le proprie scelte regolatorie ma anche a fornire elementi di prova a supporto di tali motivazioni.

Inoltre, Non risulta né proporzionale, né coerente con il principio di sussidiarietà che detti motivi e ragioni debbano essere oggetto di valutazione discrezionale da parte della Commissione.

#### **d) Discrezionalità e poteri interdittivi attribuiti alla Commissione**

Un ulteriore profilo di violazione del principio di proporzionalità è rinvenibile nella durata complessiva della procedura, ed in particolare nelle disposizioni in cui la proposta di direttiva interdice allo Stato membro e ai suoi Enti locali il potere di emanare una disposizione per un periodo che può giungere ai sei mesi di tempo (artt. 3, par. 3, e 6, par. 2).

Un simile **rallentamento delle procedure legislative, regolamentari e amministrative è evidentemente eccessivo e non proporzionato** all'obiettivo di rendere più efficiente la procedura di notifica.

Peraltro, come emerge dall'analisi delle procedure di notifica vigenti, una tale limitazione dell'autonomia normativa degli Stati membri rappresenta una assoluta novità, da valutare negativamente.

Inoltre, le valutazioni rispetto alla conformità dei regimi autorizzatori/abilitativi rispetto alla direttiva servizi, che in caso di adozione della proposta in oggetto sarebbero sottoposte al sindacato della Commissione, ad oggi, in ossequio ai principi di sussidiarietà e proporzionalità sono invece rimesse ai singoli Stati membri e sono soggette all'eventuale vaglio di legittimità e non contrarietà al quadro normativo europeo da parte dei tribunali nazionali (cui, giova ricordarlo, non è consentito sostituirsi alla Pubblica Amministrazione nella valutazione delle scelte discrezionali dalla stessa effettuate) e, in seconda battuta, della Corte di Giustizia.

Appare, pertanto, difficilmente confutabile l'affermazione secondo cui tali previsioni attribuirebbero di fatto alla Commissione dei poteri paragiurisdizionali che le consentirebbero di sindacare le valutazioni discrezionali del legislatore nazionale e regionale nonché delle singole amministrazioni, anche territoriali, al fine di decidere in merito all'effettiva conformità della regolamentazione interna nazionale rispetto al diritto dell'UE in luogo dei richiamati organi giurisdizionali a ciò preposti dai Trattati UE.

Sul piano dell'impatto di una simile previsione, anche rispetto ad atti normativi di carattere nazionale, e degli effetti pratici che la stessa sarebbe suscettibile di produrre, un esempio emblematico è rappresentato dal recente decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (c.d. "SCIA 2"), con il quale sono stati individuati i titoli abilitativi e i relativi regimi giuridici per l'esercizio di determinate attività in materia di commercio, edilizia ed

ambiente<sup>6</sup>.

Al riguardo, le risoluzioni delle Assemblee legislative della Regione Abruzzo (n. 11/2017) e della Regione Emilia Romagna (ogg. 4102 del 14 febbraio 2017), relative alla proposta di direttiva in oggetto, hanno correttamente evidenziato che l'introduzione di un simile meccanismo di controllo preventivo da parte della Commissione europea sugli atti legislativi, regolamentari e amministrativi dello Stato e delle regioni **inciderebbe in maniera eccessiva sulla sovranità legislativa statale e regionale.**

R.E TE. Imprese Italia ritiene, conformemente alla giurisprudenza, anche costituzionale italiana, ed a quella della Corte di giustizia europea, che **spetta ai singoli Stati membri** ed agli organi giurisdizionali nazionali e/o europei - **e non, invece, alla Commissione - la valutazione in merito all'idoneità delle normative** (nazionali e locali) e dei provvedimenti amministrativi adottati dalla P.A. a perseguire finalità quali: lo sviluppo delle attività economiche in determinate zone (aree montane, rurali, et.), la riqualificazione della rete distributiva e la rivitalizzazione del tessuto economico sociale e culturale nei centri storici e nelle aree di particolare interesse del proprio territorio, nonché la salvaguardia dei valori urbanistici e ambientali primari in considerazione dell'impatto che in nuovi insediamenti possono avere sul tessuto urbano ( ad esempio in termini di mobilità, traffico inquinamento, tutela del livello occupazionale, etc<sup>7</sup>).

---

<sup>6</sup> In tal caso se la procedura di notifica preventiva, così come attualmente formulata, fosse stata già in vigore, il Governo italiano avrebbe dovuto notificare alla Commissione ed agli altri Stati membri la bozza di provvedimento che aveva intenzione di adottare, motivando adeguatamente tutte le proprie scelte potenzialmente restrittive ivi contenute, rispetto alle quali avrebbe inoltre dovuto fornire la prova della proporzionalità e dell'assenza di opzioni alternative, meno restrittive. In ogni caso, le eventuali motivazioni prodotte avrebbero dovuto altresì costituire oggetto di valutazione non solo da parte della Commissione, che avrebbe avuto il potere di chiederne la modifica o l'abrogazione, ma anche da parte degli altri Stati membri nonché degli stakeholders europei potenzialmente interessati i quali, a loro volta, avrebbero potuto stimolare l'intervento della Commissione.

<sup>7</sup> Questa posizione trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana che nella recente sentenza 239/2016 ha osservato come la legge dello Stato non ponga divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere *"anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali"*, purché ciò avvenga *"senza discriminazioni tra gli operatori"* e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. La Corte ha infatti evidenziato che la liberalizzazione va intesa come razionalizzazione della regolazione compatibile con il mantenimento degli oneri necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, ricordando come si sia ormai consolidata una giurisprudenza costituzionale che non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale. Ciò che non è consentito è porre divieti assoluti (per esempio precludendo l'insediamento degli esercizi nei centri storici) perché ciò determina una discriminazione tra operatori. Pertanto la previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi rientra proprio in quegli spazi di intervento regionale che lo stesso legislatore statale *"...ha salvaguardato a condizione che la zonizzazione commerciale non si traduca nell'individuazione di aree precluse allo sviluppo degli esercizi commerciali in termini assoluti e che le finalità del dimensionamento della funzione commerciale e dell'impatto socio-economico, siano volte alla cura di interessi di rango costituzionale"*.

## e) Valutazione degli altri Stati membri e degli stakeholders

Per quanto riguarda la **partecipazione degli stakeholders**, sebbene l'articolato della proposta non preveda esplicitamente una simile possibilità (l'art. 8 si limita infatti a prevedere la pubblicazione da parte della Commissione, su un apposito sito web pubblico, delle notifiche presentate dagli Stati membri e delle relative misure adottate) il considerando 13 prevede espressamente che i portatori di interessi possano presentare osservazioni mentre il considerando 17 riconosce esplicitamente che *“I terzi interessati dovrebbero avere accesso alle notifiche inviate dagli Stati membri in modo da essere informati dei regimi di autorizzazione e di taluni requisiti relativi ai servizi in mercati in cui già operano o potrebbero operare in futuro, e da poter presentare osservazioni”*.

In ogni caso, a prescindere dalle effettive modalità attraverso cui tale partecipazione verrà consentita, occorrerebbe evitare che queste privilegino i grandi gruppi multinazionali che possono disporre di organizzazione e strumenti adeguati per esercitare un'efficace azione di lobbying sulle istituzioni europee, ed individuare strumenti che, in coerenza con lo *Small Business Act*, garantiscano il coinvolgimento delle PMI.

Infine, riguardo la presunta affinità tra la procedura di notifica preventiva in esame e quella relativa ai beni, oltre alle osservazioni correttamente emerse nel corso del dibattito presso la X Commissione e che sono state formalizzate nel relativo parere, occorre evidenziare che il parallelismo risulta fuorviante e non può essere condiviso in quanto la procedura di notifica dei prodotti ha ad oggetto progetti di norme e regolamentazioni tecniche, rispetto alle quali la valutazione della Commissione si fonda su criteri oggettivi, in relazione a specifici standard tecnici e parametri scientifici frutto anche dell'elaborazione di organismi tecnici internazionali.

## Conclusioni

In generale, la nuova procedura di notifica introduce nuovi e ulteriori obblighi informativi a carico degli Stati membri e rallenta i processi decisionali di questi ultimi, appesantendo le relazioni con la Commissione e gli altri Stati membri. Come sopra evidenziato, essa può determinare il **blocco delle decisioni per un periodo fino a sei mesi**, oltre ad interdire l'adozione stessa del provvedimento notificato, **senza distinguere in alcun modo i casi di necessità ed urgenza** che possono motivarne la tempestiva adozione.

Inoltre, occorre considerare che la valutazione di conformità alla direttiva Servizi, operata dalla Commissione, presenta elevati profili di discrezionalità, tali da configurare **palesi**

**violazioni dei principi di sussidiarietà** (al riguardo, la relatrice, senatrice Fissore, ha già opportunamente evidenziato le riserve in merito al rispetto del principio di sussidiarietà da parte del *Bundestag* tedesco, dell'*Assemblée Nationale* e del *Sénat* francesi), **proporzionalità e necessità**.

Alla luce delle valutazioni sopra riportate R.E TE. Imprese Italia auspica fortemente un intervento del Parlamento italiano presso il Governo affinché quest'ultimo venga sollecitato a far fronte comune con gli altri Stati membri intenzionati a contrastare la proposta in esame, in particolare a facendosi parte attiva nel dialogo con i partners europei e nel confronto con le istituzioni comunitarie attualmente in corso al fine di:

- **restringere l'ambito d'applicazione della nuova procedura di notifica:**
  - a) escludendo espressamente dall'art. 1 della proposta (o, in subordine, dall'art. 4) gli atti di cui al considerando 9 della direttiva 2006/123/CE ed esplicitando che fra questi rientrano gli strumenti urbanistici;
  - b) stralciando la lettera a) dell'art. 4 della proposta, al fine di evitare che gli atti che riguardano la discrezionalità dello Stato membro nel prevedere misure restrittive in presenza di motivi imperativi di interesse generale siano soggetti a notifica preventiva;
  - c) evitando che siano sottoposte ad una nuova procedura di notifica le modifiche meno rilevanti nonché tutte quelle relative a "progetti di misura" già notificati, ai sensi dell'articolo 3 della proposta;
- evitare che attraverso modifiche apparentemente procedurali si perseguano in realtà revisioni surrettizie della direttiva servizi, **contrastando l'attribuzione alla Commissione di impropri poteri invasivi delle competenze degli organi amministrativi e giurisdizionali nazionali degli Stati membri** difendendone l'autonomia riguardo l'interpretazione e l'eventuale applicazione, in relazione alle singole fattispecie concrete, del principio di proporzionalità, nel solco di quanto ripetutamente sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, in particolare rispetto all'introduzione o alla modifica di regimi autorizzatori/abilitativi ed alla valutazione se questi siano effettivamente conformi ai motivi imperativi di interesse generale previsti dalla direttiva servizi o se invece rappresentino delle restrizioni alla libera concorrenza da censurare, attraverso una coerente ed adeguata modifica dell'art. 3, par. 5;
- **limitare il potere interdittivo** che la stessa prevede **in favore della Commissione UE**, in particolare a seguito della mancata riproposizione di

disposizioni che precisano che quest'ultima non ha potere ostativo rispetto all'eventuale adozione dei provvedimenti notificati (come attualmente previsto dall'art. 15, par. 7, comma 1, della direttiva servizi), mantenendo un regime analogo a quello attuale secondo cui la procedura di notifica delle misure nazionali non può interferire sull'efficacia degli atti adottati in base al potere legislativo o amministrativo nazionale;

- **studiare meccanismi alternativi che rendano più efficace la notifica** senza per questo alterare i principi di sussidiarietà e proporzionalità e le prerogative proprie degli ordinamenti degli Stati Membri, con il rischio di ingenerare appesantimenti procedurali che incidono sulle attività economiche;
- sopprimere o modificare le parti della proposta di direttiva relative a:
  - le **conseguenze dell'inosservanza della procedura di notifica** (articolo 3, paragrafo 4); ad ogni modo, qualora si confermasse la norma di cui all'art. 3, par. 4, la stessa dovrebbe essere limitata ai soli casi più rilevanti e andrebbe chiarita l'effettiva portata delle conseguenze dall'inadempimento della procedura di notifica, quale vizio procedurale sostanziale di natura grave, in termini di apertura di una procedura d'infrazione, di disapplicazione della norma da parte del giudice, di risarcimento del danno o altre conseguenze da identificare;
  - il **divieto di adozione dell'atto nei tre mesi** successivi alla segnalazione della Commissione (articolo 6, paragrafo 2 o, in subordine, articolo 7);
  - il **termine di tre mesi per la notifica preventiva** (articolo 3, paragrafo 3).

Si esprimono, infine, alcune valutazioni relative alla proposta di direttiva nel suo complesso.

Come è stato ampiamente dimostrato, la nuova procedura di notifica introduce nuovi e ulteriori obblighi informativi a carico degli Stati membri e rallenta i processi decisionali di questi ultimi, appesantendo le relazioni con la Commissione e gli altri Stati membri.

La procedura, peraltro, determina il possibile blocco delle decisioni per un periodo di sei mesi, senza distinguere in alcun modo i casi di necessità ed urgenza che possono motivare la tempestiva adozione di un provvedimento da parte di uno Stato membro.

Alla luce di queste considerazioni si ritiene più funzionale alle esigenze di rafforzamento del mercato interno procedere con maggior determinazione all'**armonizzazione delle legislazioni relative alla prestazione dei servizi**.

Questo consentirebbe di ottenere una normativa maggiormente uniforme ai principi europei, senza procedere ad appesantimenti procedurali di dubbia efficacia e legittimità.

## Allegato

### a) Notifica preventiva, liberalizzazioni e commercio al dettaglio

Ai fini di una più adeguata valutazione della proposta di direttiva e degli effetti che dalla stessa ne deriverebbero, in particolare rispetto alle problematiche del commercio al dettaglio (che costituisce la più diffusa attività di servizi), occorre necessariamente tenere in considerazione il quadro più generale, a livello europeo, relativo alla richiamata Strategia per il mercato unico: negli ultimi anni, infatti le problematiche relative ai regimi autorizzatori, sono state oggetto dei seguenti interventi da parte delle Istituzioni europee (Commissione e Parlamento su tutte):

- Il “Piano d'azione europeo per il commercio al dettaglio” (ERAP – European Retail Action Plan, COM(2013) 36 final) da parte della Commissione UE;
- una risoluzione sul “Piano d'azione europeo per il commercio al dettaglio a vantaggio di tutte le parti interessate” da parte del Parlamento europeo;
- la Strategia per il mercato unico “Single Market Strategy” (SMS), pubblicata dalla Commissione UE il 28 ottobre 2015;
- una risoluzione sulla Strategia per il mercato unico (P8\_TA(2016)0237) a seguito della relazione predisposta dall'on. Lara Comi;
- una risoluzione sugli ostacoli non tariffari nel mercato unico (P8\_TA(2016)0236) a seguito della relazione predisposta dall'on. Daniel Dalton;
- da ultimo, le iniziative già relative al c.d. pacchetto servizi, vale a dire la carta elettronica dei servizi e la procedura di notifica preventiva in esame.

Tali interventi hanno reso evidente uno sbilanciamento delle istituzioni europee verso una *governance* del commercio al dettaglio ritagliata a misura per la grande dimensione, al punto che in Europa, quando si parla di “*retail*” ci si riferisce comunemente alla sola distribuzione organizzata. Tale visione, in particolare, rispecchia l'approccio dei grandi gruppi multinazionali e dei Paesi del Nord Europa caratterizzati, come è noto, da un tessuto imprenditoriale che nel commercio al dettaglio registra la presenza dominante di player di grandi dimensioni (a prescindere dallo specifico format di volta in volta utilizzato), e che pertanto risulta radicalmente diverso dal sistema distributivo italiano che - così come, più in generale, tutto il sistema economico imprenditoriale nazionale - è



costituito per la stragrande maggioranza da PMI, anche indipendenti, che operano nell'ambito di un pluralismo diffuso di forme distributive di tutte le dimensioni.

In relazione ai predetti atti formali, così come anche in occasioni più informali quali workshop tematici, incontri, etc., l'orientamento della Commissione e delle altre istituzioni europee è stato costantemente indirizzato (anche a seguito della costante azione di lobbying portata avanti proprio dalle principali multinazionali e dai Paesi nordeuropei) verso l'adozione di misure idonee (direttamente e/o indirettamente) a scardinare le residue regolamentazioni (finanche quelle fondate sui c.d. motivi imperativi di interesse generale, attualmente escluse dall'obbligo di notifica ma che la proposta di direttiva in esame intende ricomprendere) che sono "sopravvissute" al processo di ulteriore apertura dei mercati che ha fatto seguito al recepimento della direttiva servizi. La conseguenza ultima di un simile processo volto alla totale liberalizzazione dei mercati è inevitabilmente la demolizione di qualsivoglia sistema di pianificazione urbanistico-commerciale, che in Italia costituisce il punto di equilibrio tra interessi della GDO e quelli degli altri operatori commerciali (PMI) al fine di garantire una pluralità dei canali distributivi.

In particolare, le richieste formulate dal Parlamento UE attraverso le predette risoluzioni risultano perfettamente in linea con le iniziative già avviate dalla Commissione UE cui viene richiesto di individuare tutti i residui casi - predisponendo adeguate misure d'intervento (anche legislativo) - relativi gli esistenti ostacoli regolamentari all'insediamento di nuove strutture commerciali (*retail establishment*) ed alla rimozione delle restrizioni operative (*operational restrictions*) che, in qualche misura, regolamentano le attività di commercio al dettaglio già avviate.

Nel primo gruppo rientra la normativa nazionale italiana sulla programmazione commerciale e sui regimi autorizzatori vigenti per medie e grandi strutture di vendita nonché per specifiche tipologie di attività commerciali (ad es. pubblici esercizi, concessioni per commercio su area pubblica, etc.) mentre al secondo gruppo sono invece ascrivibili le normative in materia di orari ed aperture degli esercizi commerciali, vendite promozionali (saldi, sottocosto etc.), locazioni commerciali ed altre fattispecie che verranno successivamente individuate.

Rispetto a tali fattispecie, la Commissione europea ha in programma di adottare, entro la fine del 2017, linee guida e *best practices* finalizzate a garantire un'applicazione uniforme, da parte degli Stati membri, di quei motivi imperativi di interesse generale che, secondo quanto previsto dalla Direttiva servizi, giustificano il mantenimento e/o l'adozione di

restrizioni e regimi autorizzatori ai fini dell'avvio di nuove attività commerciali. Anche in questo caso, come evidente, si tratta di un intervento che risponde al fine dichiarato di limitare l'autonomia interpretativa degli Stati membri che, ad oggi, avrebbe impedito la piena attuazione della direttiva servizi e la conseguente rimozione di vincoli e barriere ingiustificati e/o sproporzionati.