



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Senato della Repubblica

X Commissione Industria, Commercio e Turismo

Audizione su

***Esame dell'atto comunitario COM (2016) 821
Cooperazione amministrativa attraverso un sistema di
informazione del mercato interno***

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Viale del Caravaggio 84 - 00147 - Roma

Tel. 06-549361 Fax 06-5408282

e-mail: consigionazionale@consulentidellavoro.it - internet: www.consulentidellavoro.it



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Ill.mo Presidente

Onorevoli Senatori

La relazione esposta riguarda 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*”

Il settore dei servizi rappresenta i due terzi dell'economia dell'Unione europea e il 90% dei posti di lavoro e pertanto una efficace regolazione del settore contribuirà a incrementare la competitività e l'integrazione dei mercati in Europa, a beneficio sia dei consumatori sia degli imprenditori.

La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, prevede che le norme nazionali degli Stati Membri che limitano la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi devono essere non discriminatorie in base alla cittadinanza o alla residenza, proporzionate e giustificate da motivi imperativi d'interesse generale. Con la finalità di garantire l'effettiva applicazione di tali condizioni, si impone altresì agli Stati membri di notificare alla Commissione i regimi di autorizzazione nuovi o modificati o taluni requisiti nuovi o modificati rientranti nel campo di applicazione della direttiva stessa.

Al fine di incrementare l'efficienza della procedura di notifica, migliorare la qualità e il contenuto delle notifiche trasmesse, includere requisiti aggiuntivi che possono costituire ostacoli significativi al mercato interno dei servizi e potenziare l'effettiva osservanza dell'obbligo di notifica, la Commissione propone uno strumento legislativo autonomo di revisione dell'attuale procedura, dichiarando espressamente che tali disposizioni non modificano l'attuale direttiva servizi fatta eccezione per la necessaria revisione delle specifiche disposizioni relative alle procedure di notifica medesime.

Le direttive sul test della proporzionalità e la nuova procedura di notifica devono essere analizzate congiuntamente in quanto le valutazioni ad esse sottese riguardano spesso profili ampiamente coincidenti.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

La direttiva in oggetto integra inoltre gli obblighi di informazione esistenti a norma della direttiva sulle qualifiche professionali e pertanto andrà stabilita la relazione tra i due strumenti giuridici e gli obblighi da essi derivanti.

Base giuridica

La base giuridica appare correttamente individuata, in quanto la proposta si basa sull'articolo 53, paragrafo 1, e sugli articoli 62 e 114 del TFUE.

L'art 53 paragrafo 1 prevede che al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste.

L'art 62 richiama le disposizioni degli articoli da 51 a 54 ivi comprese pertanto le previsioni secondo cui le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del diritto di stabilimento, alle persone fisiche aventi la cittadinanza degli Stati membri.

L'art. 114 disciplina le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno e relative procedure di notifica laddove uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate e diverse dal procedimento di armonizzazione.

Sussidiarietà

La proposta di direttiva sostiene che, data la natura transnazionale del mercato unico dell'UE, l'obiettivo generale di garanzia del corretto funzionamento del mercato unico dei servizi dell'UE, può essere conseguita solo a livello centrale europeo attraverso una verifica efficiente e coerente dei progetti di misure nazionali alla luce delle disposizioni della direttiva servizi, ivi compresa la gestione di un adeguato strumento informatico a tal fine.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

In tale ambito appare possibile individuare un profilo di violazione del principio di sussidiarietà concorrente in materia di mercato interno ex art 4 TFUE almeno nella parte in cui la proposta di direttiva prevede che gli Stati membri debbano sostanzialmente porre in trattativa con gli organi comunitari l'introduzione di nuove discipline di accesso al mercato, rispettando un principio di vincolo inviolabile e un periodo di consultazione preliminare.

Le nuove disposizioni potrebbero rallentare i processi legislativi nazionali e comportare significative limitazioni della libertà del legislatore nazionale, anche alla luce dei successivi passaggi procedurali connotati da evidenti elementi di burocratizzazione eccessiva.

L'art. 5 TFUE e seguenti non si limitano a sancire la spettanza delle competenze, ma provvedono altresì a disciplinarne le modalità di esercizio, in particolare attraverso la previsione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Di converso l'art. 69 TFUE prevede che i Parlamenti nazionali vigilino sul rispetto del principio di sussidiarietà.

L'art 3 della proposta di direttiva prevede che gli Stati membri notificano alla Commissione qualsiasi progetto di misura che introduce nuovi requisiti o regimi di autorizzazione o che modifica requisiti o regimi di autorizzazione esistenti almeno tre mesi prima della loro adozione. Ciò posto preliminarmente si evidenzia la difficoltà di trattamento omogeneo in ordine alle restrizioni introdotte in epoca antecedente alla direttiva in oggetto, non essendo prevista alcuna disciplina di raccordo.

Anche la procedura di evidenza a carico degli Stati Membri, circa i motivi sottesi alla introduzione di nuovi requisiti di accesso al mercato, dovrebbero essere interpretati con il combinato disposto in relazione al test di proporzionalità com822-2016.

La dilatazione dei tempi di promulgazione delle norme nazionali si concretizza ulteriormente nelle disposizioni di cui all'art 5 comma 2 della proposta di direttiva nell'ambito dell'ulteriore procedimento di consultazione della durata di tre mesi tra lo Stato membro notificante, gli altri Stati membri e la Commissione.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

I successivi commi 4 e 5 dell'articolo di cui sopra valorizzano inoltre i margini di una sorta di trattativa tra la Commissione e lo Stato Membro, laddove quest'ultimo, prima dell'adozione della misura notificata, deve spiegare come terrà conto di osservazioni nella misura notificata e indicare eventualmente i motivi per cui non può tenerne conto.

L'art 7 autorizza inoltre la Commissione ad adottare una decisione con cui dichiara il progetto di misura incompatibile a seguito del procedimento di segnalazione previsto dal precedente articolo 6.

In virtù di quanto esposto si evidenzia pertanto che l'introduzione di nuovi obblighi e misure di applicazione della procedura di notifica, pongono gli Stati Membri in un contesto dove sostanzialmente viene coesistita l'applicazione corretta dei test di proporzionalità e l'obbligo oggettivo di ratificare quanto concordato dai rapporti con la Commissione.

Inoltre nell'ambito del più generico contenitore del pacchetto servizi, le disposizioni di accesso alle professioni regolamentate, spesso legate ai valori fondati di ciascun stato membro, non sono trattate come questioni sensibili, pur riguardando nella maggioranza dei casi tutele di valori di oggettivo interesse pubblico.

Per quanto disposto dal capo III TFUE in materia di servizi, l'art 60 prevede che gli Stati membri si sforzano di procedere alla liberalizzazione dei servizi quando ciò sia loro consentito dalla situazione economica generale e dalla situazione del settore interessato e a tal fine viene individuato lo strumento della raccomandazione che la Commissione rivolge agli Stati membri interessati.

La complessità della procedura di consultazione potrebbe ostacolare la capacità dei legislatori nazionali di attuare riforme entro un breve lasso di tempo, anche in caso di lievi variazioni legislative urgenti nel contesto economico.

La proposta di direttiva non specifica quale organismo sarà responsabile per il controllo di conformità, né individua l'eventuale composizione dello stesso al fine di garantire la trasparente applicazioni dei vincoli di proporzionalità.



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

Dato il carattere vincolante del controllo di conformità così come disciplinato dal testo oggetto della proposta di direttiva, lo stesso non individua alcuna modalità o procedura di ricorso avverso il parere della Commissione.

Proporzionalità

La valutazione del rispetto dei principi di proporzionalità va effettuata in stretta connessione con le riflessioni proposte in materia di sussidiarietà.

E' innegabile che l'impatto della nuova procedura di notifica sia notevole sulle legislazioni degli Stati membri, sia in termini di dialogo, sia in termini di rispetto delle disposizioni di preventiva consultazione.

Parimenti è plausibile ipotizzare un aumento dei costi amministrativi, anche alla luce della illustrata e aumentata burocratizzazione delle procedure medesime.

Occorre in sostanza valutare se è davvero proporzionato interferire nelle procedure legislative nazionali introducendo misure di applicazione anche con riguardo a materie disciplinate dal principio di sussidiarietà o se sono disponibili in alternativa procedure post-adozione perfettamente adeguate quali ad esempio la richiesta di soppressione di un regolamento o disposizione

Consultazioni

La consultazione delle parti interessate non può essere considerata soddisfacente in quanto è evidente che le stesse hanno interessato per lo più categorie particolari e determinati Stati membri

Profili di specificità professioni regolamentate



Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

L'art 4 lettera e) della proposta di direttiva prevede che gli Stati membri notificano il requisito di esercizio esclusivo di una determinata attività specifica o limiti all'esercizio, congiunto o in associazione, di attività **diverse** di cui all'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE.

L'art 25 di cui sopra, in materia di attività multidisciplinari, dispone che:

1. *Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse.*

Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità.

In virtù di quanto illustrato appare possibile ipotizzare un diverso percorso di notifica laddove, ad esempio in materia di Società tra Professionisti (Stp), è previsto tramite obbligo normativo, l'esercizio in via esclusiva o il vincolo di potere decisionale in relazione alla disciplina specifica delle professioni regolamentate.

Per quanto sopra esposto si evidenziano infine riflessioni circa l'assoluta mancanza di un'analisi di base circa l'impatto della nuova procedura di notifica e test di proporzionalità in ordine alla qualità dei servizi prestati sul territorio Ue e non solo loro tipologia.

La procedura di notifica dovrebbe inoltre interessare anche altri settori oltre che quello dei servizi e dovrebbe avvalersi del sistema di informazione del mercato interno istituito dal regolamento IMI, la cui affidabilità non è sempre accertata e i cui costi amministrativi di mantenimento anche con riguardo all'aggiornamento delle informazioni da immettere, non sono affatto scontati.