



NOTA N. 104

GLI OBBLIGHI DI NOTIFICA ALLA COMMISSIONE EUROPEA DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE, REGOLAMENTARI E AMMINISTRATIVE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI

Il 10 gennaio 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva ([COM\(2016\) 821](#)) volta a modificare la procedura di notifica disciplinata dalla "direttiva servizi"¹.

La proposta prevede l'obbligo a carico degli Stati membri di comunicare in fase di progetto le disposizioni nazionali che introducono o modificano requisiti o regimi di autorizzazione in materia di servizi, almeno tre mesi prima della loro adozione e di astenersi dall'adozione della misura notificata per un periodo di tre mesi. L'inosservanza di questi obblighi costituisce un vizio procedurale di natura grave per quanto riguarda gli effetti della misura nei confronti dei singoli. Alla Commissione europea è attribuito il potere di adottare decisioni con le quali richiede allo Stato interessato di astenersi dall'adottare le misure notificate o, se già adottate, di abrogarle. Su questi profili alcuni Parlamenti nazionali hanno formulato osservazioni critiche (si veda, per maggiori dettagli, il paragrafo 5).

Meccanismi di notifica della legislazione nazionale nel settore del mercato interno sono previsti anche da altre direttive dell'Unione europea. La presente scheda illustra il contenuto degli obblighi di notifica alla Commissione europea delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative adottate dagli Stati membri allo scopo di agevolare il confronto tra le diverse procedure vigenti e la proposta attualmente in discussione.

1) RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

La [direttiva 2005/36/CE](#)² sul riconoscimento delle qualifiche professionali, come modificata da ultimo dalla [direttiva 2013/55/UE](#)³, prevede l'**obbligo di notifica** alla Commissione europea delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative adottate in materia di rilascio dei titoli di formazione relativi alle **professioni di medico, infermiere, dentista, veterinario, farmacista e architetto**. La notifica comprende informazioni sulla durata e il contenuto dei programmi di formazione (art. 21-*bis*, "procedura di notifica") ed è trasmessa attraverso il sistema IMI (*Internal*

¹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno

² Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

³ Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»). La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il [decreto legislativo 28 gennaio 2016, n. 15](#).

market information) per lo scambio elettronico di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri⁴.

Perché le modifiche della normativa nazionale siano rilevanti ai fini dell'applicazione della direttiva, è necessaria l'adozione da parte della Commissione europea di atti delegati a modifica dell'Allegato V ("Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione"). **Se le disposizioni** legislative, regolamentari e amministrative notificate **non sono conformi** alle condizioni stabilite dal Capo III della direttiva 2005/36/CE, la Commissione europea **respinge la modifica** con un atto di esecuzione (art. 21-*bis*, par. 5). L'atto è adottato mediante la procedura di comitatologia, la quale prevede che esperti nazionali affianchino la Commissione e ne controllino l'operato⁵.

In termini più generali, gli Stati membri sono tenuti a **comunicare** alla Commissione il testo delle **misure di diritto interno** che adottano nel settore delle qualifiche professionali (art. 3, par. 5, direttiva 2013/55/UE).

2) SERVIZI

La [direttiva 2006/123/CE](#) relativa ai servizi nel mercato interno dispone che a decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono **introdurre requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi** quali le restrizioni quantitative o territoriali, l'obbligo di un determinato statuto giuridico, tariffe obbligatorie minime e/o massime, obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società, il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale; previsione di un numero minimo di dipendenti, l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici **soltanto quando siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità** (articolo 15, par. 3).

Le **nuove disposizioni** legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti in questione devono essere **notificate alla Commissione europea, in fase di progetto**, specificandone le motivazioni (articolo 15, par. 7). La Commissione **comunica** tali disposizioni **agli altri Stati membri** ed esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con la Direttiva **entro un termine di tre mesi** a decorrere dalla notifica; all'occorrenza, adotterà una decisione per **chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'approvarle o di sopprimerle**, ove siano già in vigore.

In base all'articolo 39, par. 5, della direttiva servizi, gli Stati membri sono, altresì, tenuti a notificare le modifiche dei requisiti vigenti o l'introduzione di nuovi requisiti, ricompresi nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, par. 2, della direttiva 2006/123/CE e applicati ai prestatori stabiliti in altri Stati membri che forniscono servizi in Italia in modo temporaneo e occasionale, specificandone le motivazioni.

Dal 2012 le notifiche sono trasmesse attraverso il sistema IMI (*Internal market information*) per lo scambio elettronico di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri.

3) LIMITI DEL SISTEMA DI NOTIFICHE PREVISTO DALLA DIRETTIVA SERVIZI

L'**applicazione pratica** della procedura di notifica introdotta dalla direttiva [2006/123/CE](#) ha messo in luce una serie di **difficoltà**, descritte nel dettaglio nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva di cui al COM(2016) 821 ([SWD\(2016\) 434](#), in lingua inglese). In estrema sintesi, l'attuale procedura non si è rivelata sufficiente a evitare discriminazioni in base alla cittadinanza o alla residenza ed eliminare requisiti non giustificati o sproporzionati. I problemi

⁴ Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione ("regolamento IMI").

⁵ Per maggiori dettagli sulle procedure di comitatologia, si rinvia al sito della [Commissione europea](#).

identificati derivano, tra l'altro, dal mancato rispetto dell'obbligo di notifica da parte degli Stati membri e dall'assenza di conseguenze nel caso di mancata notificazione. Si lamentano anche la mancata previsione di un obbligo di notificare delle norme allo stadio di progetto e la ristrettezza del termine previsto perché la Commissione adotti una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare o sopprimere disposizioni nazionali.

L'**intenzione di riformare il regime di notifica** di cui alla direttiva 2006/123/CE era già stata preannunciata nella Comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" ([COM\(2015\) 550](#)). Questa prospettiva è stata accolta con favore sia dal Parlamento europeo (in due risoluzioni del 26 maggio 2016: [2015/2346\(INI\)](#) sugli ostacoli non tariffari nel mercato unico, paragrafi 31-33 e [2015/2354\(INI\)](#) sulla strategia per il mercato unico, paragrafo 85) sia dal Consiglio dell'Unione europea (Conclusioni sulla politica del mercato unico, documento [6197/15](#)).

Al fine di determinare i contenuti del nuovo regime di notifica, la Commissione europea ha posto in essere due diverse procedure di consultazione, di cui dà conto in termini generali nella valutazione d'impatto di cui al citato documento SWD:

- 1) una consultazione pubblica dei portatori di interesse coinvolti, realizzata attraverso un [EU Survey on-line](#) tra il 26 gennaio ed il 19 aprile 2016. Vi hanno partecipato 126 soggetti di 21 Stati membri, il 20 per cento dei quali erano autorità pubbliche. La Commissione europea riporta che la grande maggioranza dei partecipanti (80 per cento) considera insoddisfante il sistema di notifica in vigore della direttiva servizi;
- 2) discussioni approfondite con portatori di interesse istituzionali (Stati membri e altre istituzioni dell'UE) coinvolte direttamente nelle procedure di notifica. Tali discussioni hanno avuto luogo nella sede del Gruppo di esperti sull'attuazione della direttiva servizi.

In tale contesto, il **Governo italiano** ha sostenuto l'esigenza di migliorare la procedura di notifica prevista dalla direttiva servizi, prevedendo un obbligo di notifica delle disposizioni già in fase di progetto e conseguenze giuridiche in caso di inadempimento. Ha, inoltre, evidenziato la necessità di rafforzare la trasparenza delle procedure di notifica e la certezza giuridica nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

4) REGOLAMENTAZIONI TECNICHE

La [direttiva \(UE\) 2015/1535](#)⁶, che ha codificato e abrogato la pre-vigente [direttiva 98/34/CE](#), istituisce una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

L'articolo 5 stabilisce l'obbligo, per gli Stati membri, di comunicare "**immediatamente**" alla Commissione europea "**ogni progetto di regola tecnica**", i motivi che sono alla base della sua adozione e il testo delle disposizioni legislative e regolamentari la cui conoscenza sia necessaria per valutarne la portata. Per "regola tecnica" si intende "una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché [...] le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo

⁶ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione).

Il fatto che la direttiva 2015/1535 sia un testo codificato spiega come mai essa non preveda un termine autonomo per il recepimento: la codificazione, infatti, consiste nell'incorporare tutte le modifiche, apportate nel corso degli anni ad una legge, in un unico nuovo atto, riducendone il volume e la complessità. Per maggiori informazioni, si rinvia al [sito della Commissione europea](#).

di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi" (art. 1, par. 1, lett. f), direttiva (UE) 2015/1535).

Dal momento in cui la Commissione riceve la comunicazione del progetto di regola tecnica lo Stato è tenuto a **rinviare l'adozione del provvedimento per un periodo di tre mesi** (articolo 6, par. 1). Un rinvio più lungo è previsto nel caso in cui la Commissione o un altro Stato membro adottino un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta presenta aspetti che creino ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei servizi o alla libertà di stabilimento degli operatori di servizi (articolo 6, par. 2). E' previsto che lo Stato membro interessato riferisca alla Commissione sul seguito che intende dare ai pareri circostanziati; la Commissione commenta tale reazione (articolo 6, par. 2, c. 3).

Il progetto di regola tecnica, insieme all'ulteriore eventuale documentazione, è comunicato dalla Commissione **agli altri Stati membri** (articolo 5, par. 1, c. 5). La Commissione può altresì sottoporlo al Comitato permanente di esperti e rappresentanti degli Stati membri istituito dall'articolo 2 della direttiva o ad altro Comitato competente per il settore in questione.

La Commissione e gli Stati membri possono inviare allo Stato che ha presentato il progetto di regola tecnica **osservazioni** (articolo 5, par. 2), di cui quest'ultimo "terrà conto, per quanto possibile, nella stesura definitiva". In ogni caso, il **testo definitivo** della regola tecnica, una volta approvata, deve essere comunicato "senza indugio" alla Commissione (articolo 5, par. 3).

Si segnala che nella propria risoluzione del 26 maggio 2016 sulla strategia per il mercato unico ([2015/2354\(INI\)](#) par. 85), il Parlamento europeo ha espresso il proprio sostegno alla "scelta di estendere la procedura di notifica prevista dalla direttiva (UE) 2015/1535 a tutti i settori che non rientrano nel suo ambito di applicazione".

5) PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLE PROCEDURE DI NOTIFICA DEI REGIMI DI AUTORIZZAZIONE E DEI REQUISITI RELATIVI AI SERVIZI ([COM\(2016\) 821](#))

La proposta di cui al COM(2016) 821 introduce un **obbligo di notifica preventiva** per i progetti di misure che introducono o modificano requisiti e regimi di autorizzazione relativi ai servizi (articolo 3, par. 1).

In particolare, qualsiasi **progetto di misura** che introduca nuovi requisiti o regimi di autorizzazione⁷ o che modifichi quelli esistenti deve essere notificato dagli Stati membri, almeno tre mesi prima della sua adozione (articolo 3, par. 3). Nell'ambito di ogni notifica devono essere incluse informazioni che dimostrano la conformità delle misure medesime con la direttiva servizi; in particolare, esse identificano il motivo imperativo d'interesse generale e spiegano le ragioni per cui il regime di autorizzazione o il requisito notificato non è discriminatorio in base alla cittadinanza o alla residenza ed è proporzionato. Tali informazioni comprendono una valutazione che dimostri che non esistono mezzi alternativi meno restrittivi, nonché precisi elementi che consentano di supportare il ragionamento presentato dallo Stato membro notificante. (articolo 3, par. 5). Lo Stato membro interessato comunica nella notifica anche il testo della disposizione legislativa o regolamentare su cui si fonda il progetto di misura notificato (articolo 3, par. 6). Analoga procedura deve essere seguita in caso di **modifica sostanziale** di progetti di misure già notificati (par. 2).

⁷ L'articolo 4 della proposta specifica che debbano essere oggetto di notifica: i regimi di autorizzazione ai quali gli Stati membri possono subordinare l'accesso per determinate attività di servizio o per il loro esercizio (articolo 9, direttiva 2006/123/CE); i requisiti non discriminatori ai quali gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o al suo esercizio (articolo 15, direttiva 2006/123/CE); i requisiti che incidono sulla libera prestazione di servizi (articolo 16, direttiva 2006/123/CE); i requisiti sull'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale, fornire una garanzia o prevedere altre disposizioni analoghe (articolo 23, direttiva 2006/123); il requisito di non assoggettare i prestatori a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse (articolo 25, direttiva 2006/123).

L'inosservanza dell'obbligo di notifica costituisce - ai sensi dell'articolo 3, par. 4, della proposta - "un **vizio procedurale sostanziale di natura grave** per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli". In base alla proposta della Commissione (considerando n. 17), 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. Per queste ragioni, l'omissione della procedura di notifica rende le misure inopponibili ai singoli.

Una volta ricevuta la notifica, la Commissione europea ne conferma la completezza allo Stato interessato e avvia una **consultazione**, che dura al massimo tre mesi e coinvolge - oltre al notificante - anche gli altri Stati membri (articolo 5, par. 2). Possono derivarne, entro un periodo di due mesi, **osservazioni** a cui lo Stato notificante risponde entro un mese, spiegando se e come intende tenerne conto (articolo 5, par. 4). Ai sensi dell'articolo 6, la Commissione può - prima della scadenza del periodo di consultazione - "segnalare allo Stato membro notificante le proprie preoccupazioni in merito alla compatibilità con la direttiva 2006/123/CE". Tale segnalazione determina il divieto per lo Stato di adottare il progetto per ulteriori tre mesi a decorrere dalla scadenza del periodo di consultazione (articolo 6, par. 2). Entro questo termine la Commissione europea può adottare una **decisione** (articolo 7) con cui dichiara il progetto di misura incompatibile con la direttiva servizi, chiedendo allo Stato membro interessato di astenersi dall'adottare il progetto di misura.

Gli Stati membri interessati comunicano le misure adottate entro due settimane a decorrere dalla loro adozione (articolo 3, par. 7). Qualora, nonostante la segnalazione della Commissione europea, lo Stato membro proceda all'adozione della misura prima del decorso del termine di tre mesi previsto dall'articolo 6, par. 2, si configura un "vizio procedurale sostanziale di natura grave" per quanto riguarda gli effetti nei confronti dei singoli (articolo 3, par. 4). In questo caso, così come in quello di omessa notifica della misura allo stadio di progetto, la Commissione europea può adottare una decisione con cui chiede allo Stato membro l'**abrogazione della misura** (art. 7).

Le notifiche presentate dagli Stati membri e le relative misure adottate sono pubblicate dalla Commissione su un **sito web pubblico dedicato** (articolo 8). Per il funzionamento della procedura di notifica gli Stati membri designano un'**autorità competente responsabile a livello nazionale** (articolo 9).

Nella Relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il Governo ha valutato favorevolmente la proposta di direttiva.

Si evidenzia che riguardo a questo meccanismo preventivo, in virtù del quale la Commissione europea può impedire l'entrata in vigore di una misura nazionale oggetto di notifica, sono stati espressi rilievi critici in alcuni **pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà adottati da parte di Parlamenti nazionali dell'Unione europea**.

[L'Assemblea nazionale francese](#) è dell'opinione che tale sistema "vincola eccessivamente le capacità d'intervento degli Stati membri" e "ostacola l'esercizio del potere legislativo". Il [Senato francese](#) condivide questo approccio, sottolineando le proprie riserve sulla fase di consultazione prevista dal testo in esame, che "lascia intendere implicitamente un intervento della Commissione nel lavoro del legislatore nazionale". Nel parere motivato del [Bundestag tedesco](#), estremamente articolato, si legge inoltre che la proposta di direttiva comporterebbe una "inversione della relazione tra Commissione e Stati membri regolata dai trattati istitutivi dell'UE". In base ai trattati, infatti, la Commissione europea è tenuta ad adire la Corte di giustizia qualora ritenga che uno Stato membro abbia violato il diritto dell'Unione. In base alla proposta in esame, invece, gli Stati membri si potrebbero vedere costretti - prima di esercitare il proprio diritto a legiferare - a rivolgersi alla Corte per capovolgere una decisione della Commissione loro avversa.

Al momento della redazione della presente scheda, la proposta di direttiva COM(2016) 821 risulta all'esame di quindici Parlamenti nazionali (Parlamento finlandese, Assemblea nazionale e Senato francese, Bundesrat e

Bundestag tedeschi, Parlamento irlandese, Senato italiano, Seimas lituana, Senato e Sejm polacchi, Assembleia da República portoghese, Senato romeno, Consiglio nazionale slovacco, Cortes generales spagnole, Parlamento svedese). Per maggiori dettagli ed eventuali aggiornamenti, si rinvia al sito [IPEX](#).

21 marzo 2017

A cura di Lorella Di Giambattista, Laura Lo Prato