

**Nota di commento Ance
5 Aprile 2017**

(COM (2016) 821 definitivo)

“Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l’applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi e 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”

*Senato della Repubblica
Commissione 10° “Industria, commercio e turismo”*

Premessa

La proposta di Direttiva (COM (2016) 821 definitivo) interviene a delineare una nuova procedura di notifica nell'ambito degli obblighi a carico degli Stati membri imposti dalla Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno.

Rispetto alla attuale procedura, quella delineata dalla proposta di Direttiva (COM (2016) 821 definitivo) si presenta più complessa e vincolante incidendo in maniera rilevante sull'ambito di applicazione, sull'iter procedurale e sotto il profilo sanzionatorio.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la proposta di Direttiva estende l'obbligo di notifica anche agli atti relativi ai regimi di autorizzazione ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1 della Direttiva 2006/123/CE, ai requisiti che incidono sulla libera prestazione di servizi e sulla libertà di stabilimento, nonché a quelli riguardanti l'assicurazione di responsabilità professionale e le attività multidisciplinari.

La questione assume una potenziale rilevanza in particolare per il settore della pianificazione territoriale a seguito di un possibile contrasto tra il contenuto della Direttiva 2006/123/CE che esclude "le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie" (considerando 9) e alcuni rinvii alla Corte di Giustizia di atti nazionali che invece sono per un'interpretazione contraria che potrebbe essere maggiormente avvalorata in considerazione delle nuove previsioni contenute nella proposta di modifica della Direttiva.

E' evidente che le conseguenze di un obbligo di notifica preventiva degli atti di pianificazione territoriale, nonché di atti legislativi sul medesimo argomento (es. modifiche al TU edilizia o degli espropri) sarebbero drammatiche in termini di aggravio delle procedure come meglio argomentato di seguito.

L'iter procedurale conseguente alla proposta di Direttiva si presenta, infatti, molto più stringente rispetto a quello attuale innanzitutto perché la notifica dell'atto legislativo nazionale (regolamentare ovvero amministrativo di carattere generale) alla Commissione europea comporterà lo stop della procedura di approvazione per un periodo minimo di 6 mesi.

E' opportuno evidenziare che la norma comunitaria si applicherà non solo agli atti legislativi statali, ma anche a quelli regionali e degli altri enti locali.

La proposta di Direttiva inoltre impone agli Stati membri anche l'obbligo di attivare nuovamente la procedura di notifica in presenza di modifiche ad atti già notificati (art. 3, comma 2).

Tutte queste modifiche secondo la Commissione nascono dall'esigenza di migliorare una corretta applicazione della Direttiva 2006/123/CE al fine di renderla più efficace.

Tuttavia le misure previste dalla proposta di Direttiva in oggetto appaiono non rispondenti al principio di proporzionalità, principio generale posto alla base dell'ordinamento giuridico comunitario ed inteso come adeguatezza delle misure poste

in essere dagli organi europei rispetto all'obiettivo che si intende perseguire.

Effetti sulle procedure legislative e regolamentari nazionali, regionali e locali.

La nuova procedura di notifica, se approvata, avrà conseguenze rilevanti in termini di allungamento e rallentamento dell'iter di approvazione di una molteplicità di atti di natura legislativa, regolamentare nonché amministrativa generale, sia a livello nazionale che regionale e locale.

Oltre all'arresto della procedura legislativa a seguito della notifica alla Commissione europea, sono previsti nuovi ed ingenti obblighi informativi a carico degli Stati membri che dovranno:

- fornire informazioni volte a dimostrare la conformità del regime di autorizzazione o del requisito notificato con la Direttiva 2006/123/CE;
- identificare il motivo imperativo di interesse generale e spiegare le ragioni per cui il regime di autorizzazione o il requisito notificato non è discriminatorio ed è proporzionato;
- fornire una valutazione che dimostri che non esistono mezzi alternativi meno restrittivi, nonché precisi elementi che supportino il ragionamento dello Stato membro.

Un primo ambito su cui questi nuovi obblighi avranno sicuro impatto è quello della legislazione nazionale.

Negli ultimi anni i Governi hanno utilizzato di frequente lo strumento legislativo della decretazione d'urgenza per adottare misure di rilevante impatto politico ed economico.

Si tratta di provvedimenti che con l'applicazione della nuova procedura di notifica rischieranno di vedere vanificata la loro funzione principale ossia l'immediata entrata in vigore delle disposizioni ivi contenute.

Una ulteriore problematica riguarderà il coordinamento con le attuali procedure legislative nazionali, nell'ambito delle quali è prevista in più sedi e più volte la possibilità di emendare il testo dei progetti di legge.

Una applicazione stringente dell'art. 3, comma 2 della proposta di direttiva potrebbe infatti portare al paradosso di dover notificare i testi dei disegni di legge ogni volta che vengano modificati da uno dei rami del Parlamento.

Con riferimento sempre ai decreti legge tale ultima previsione potrebbe oltretutto rallentare se non addirittura renderne impossibile la conversione nel termine di 60 giorni previsto dalla Costituzione.

Il rallentamento e l'allungamento considerevole delle procedure normative

riguarderanno naturalmente anche l'iter delle leggi e dei regolamenti regionali e locali.

A ciò si aggiunga il rischio di aggravare il sistema informativo (Piattaforma IMI) finalizzato alla effettuazione delle procedure di notifica. Infatti a livello nazionale è previsto come unico punto di contatto il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale dovrà farsi carico del compito di provvedere alla notifica di tutte le disposizioni nazionali, regionali e locali.

In considerazione del notevole impatto che la nuova procedura avrà su tutta l'attività normativa l'Ance in via generale auspica che:

- ***venga mantenuta l'attuale procedura prevista dall'art. 15, paragrafo 7 della Direttiva 2006/123/CE che non impedisce l'adozione dell'atto notificato da parte dello Stato membro e pone la valutazione della compatibilità delle disposizioni alla Direttiva servizi in capo alla Commissione Europea senza prevede ingenti obblighi informativi in capo agli Stati membri notificanti;***
- ***in subordine, la proposta di Direttiva sia riformata attraverso la previsione di misure che siano coerenti con il principio di proporzionalità di cui all'art. 5, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione Europea.***

Gli impatti sulla strumentazione urbanistica e sulla disciplina urbanistico/edilizia

Nello specifico occorre svolgere alcune considerazioni relativamente ai riflessi sulla pianificazione territoriale.

Il considerando 9 della Direttiva 2006/123/CE prevede espressamente che “La presente Direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie...”.

Ciò nonostante, è emersa di recente una interpretazione di tale considerando volta ad includere nell'ambito di applicazione della Direttiva e quindi a sottoporre a procedura di notifica anche gli strumenti di pianificazione urbanistica (vedi Corte di Giustizia causa C 31/16).

Tale interpretazione rischia di essere maggiormente avvalorata in considerazione della nuova definizione di “progetto di misura” prevista dalla proposta di Direttiva.

L'art. 2, alla lettera a) definisce progetto di misura “un testo che stabilisce un regime di autorizzazione o un requisito, ai sensi dell'articolo 4, punti 6 e 7, della Direttiva 2006/123/CE predisposto al fine della sua adozione come disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa di carattere generale, che si trovi in una fase

preparatoria in cui sia ancora possibile per lo Stato membro notificante, apportarvi modifiche sostanziali”.

Una parte della giurisprudenza qualifica gli strumenti urbanistici come atti amministrativi di carattere generale in quanto volti a produrre effetti nei confronti di una molteplicità di soggetti e pertanto, sulla base di questo orientamento, si potrebbe maggiormente consolidare l'interpretazione volta ad includere i piani urbanistici tra gli atti oggetto di notifica alla Commissione europea.

Questo rischio deve essere scongiurato alla luce della natura propria del piano urbanistico volto a provvedere alla organizzazione ed alla disciplina urbanistica del proprio territorio, suddividendo il territorio comunale in ambiti omogenei, con la previsione delle zone destinate alla espansione urbanistica e la determinazione dei vincoli da osservare in ciascuna zona (c.d. zonizzazione) e l'individuazione delle aree da destinare all'edilizia pubblica e privata, nonché ad opere ed impianti di interesse culturale, politico o sociale (c.d. localizzazione).

A ciò si aggiunga che il procedimento di formazione dei piani urbanistici generali è lungo e complesso nonché articolato in due fasi: la prima, di competenza comunale, si conclude con l'adozione del piano; la seconda, di competenza generalmente regionale, si definisce con l'approvazione del piano (approvazione in funzione di controllo).

Ogni Regione, in virtù della competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio, si è poi dotata di una normativa specifica sulla pianificazione urbanistica prevedendo contenuti e tempi di approvazione dei piani diversi.

All'iter ordinario sopra descritto si è poi aggiunto l'ulteriore passaggio relativo all'assoggettamento dei piani alla valutazione ambientale strategica (VAS) che ha reso ancora più complessa la procedura di approvazione.

È evidente, quindi, che preveder la procedura di notifica anche per gli strumenti urbanistici significherebbe introdurre una nuova valutazione di compatibilità con evidenti riflessi negativi sui tempi di approvazione dei piani e con conseguente “blocco” della gestione del territorio a causa dell'allungamento della sospensione dell'attività edilizia – normalmente conseguente all'adozione di un nuovo piano urbanistico (cd. misure di salvaguardia) - causato dall'ulteriore tempo occorrente per la valutazione da parte della Commissione Europea.

Sotto il profilo più strettamente edilizio la proposta di Direttiva, ampliando l'ambito di applicazione dell'obbligo di notifica anche ai regimi di autorizzazione (art. 4, paragrafo 1, lett. a), potrebbe ugualmente incidere sul considerando 9 e sulla, ora prevista, esclusione delle regolamentazioni edilizie.

Si ricorda che la Direttiva servizi definisce i regimi di autorizzazione come “*qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio*” (art. 4, numero 6

Direttiva 2006/123/CE).

In realtà la disciplina edilizia non è finalizzata a regolamentare l'accesso ad una attività o il suo esercizio, ma è tesa al controllo dell'uso e della trasformazione dei suoli e quindi alla verifica del rispetto delle condizioni stabilite a monte dai piani urbanistici.

Per quanto riguarda invece la normativa urbanistica (es. leggi nazionali o regionali sul governo del territorio), si evidenzia che anche in questo caso non si è in presenza di disposizioni in grado di incidere sulla libertà di stabilimento o di prestazione di servizi poiché esse riguardano prettamente l'uso e la trasformazione dei suoli incidenti sulla proprietà immobiliare.

Una interpretazione difforme e favorevole all'applicazione dell'obbligo di notifica ai progetti di legge o regolamento in materia edilizia/urbanistica determinerebbe anche in questo caso la paralisi di un settore già caratterizzato da procedure lunghe ed altamente complesse.

In considerazione del notevole impatto che la nuova procedura di notifica potrebbe avere su tutta l'attività normativa e di pianificazione l'Ance auspica che:

- ***venga ribadita l'esclusione generale della strumentazione urbanistica e della normativa urbanistico/edilizia dall'ambito di applicazione della Direttiva 2006/123/CE.***

Gli aspetti sanzionatori

Sotto il profilo sanzionatorio l'art. 3, paragrafo 4, della proposta prevede che l'inosservanza degli obblighi imposti dalla proposta di Direttiva comporti *"un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli"*.

Al riguardo si evidenzia la scarsa chiarezza della norma in ordine alle conseguenze a cui gli Stati membri andranno incontro in caso di mancata o non corretta notifica ovvero di adozione definitiva dell'atto nonostante i rilievi formulati dalla Commissione Europea e in particolare se:

- spetterà al singolo attivarsi per una eventuale richiesta di risarcimento danni per le conseguenze derivanti dall'inadempimento degli obblighi da parte dello Stato membro;
- sarà necessaria l'attivazione da parte della Commissione Europea di una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato inadempiente.

Sul punto l'Ance auspica che sia maggiormente specificato e chiarito cosa si

intenda per “vizio procedurale sostanziale di natura grave” e quali siano in concreto le conseguenze derivanti da tale misura sanzionatoria sugli Stati membri.