



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

pag. 1

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 28 MARZO 2017 N. 60

ATTI ASSEMBLEARI

X LEGISLATURA

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 MARZO 2017, N. 60

PRESIEDE LA VICEPRESIDENTE **MARZIA MALAIGIA**

CONSIGLIERI SEGRETARI **BORIS RAPA e MIRCO CARLONI**

Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa Maria Rosa Zampa.

Alle ore 10,30, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa.

O M I S S I S

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE N. 9/2017** ad iniziativa della II Commissione assembleare, concernente: **“Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di “Allarme rapido – early warning” ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea – Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della Direttiva 2006/123 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 e il Regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno”.**

Discussione generale

O M I S S I S

Conclusa la discussione generale, il Presidente comunica che in merito all'argomento trattato è stata presentata ed acquisita agli atti una proposta di risoluzione a firma del Consigliere Traversini (in qualità di Presidente della II Commissione) e **la pone in votazione. L'Assemblea legislativa approva la risoluzione**, nel testo che segue:

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 28 MARZO 2017 N. 60

“L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

VISTI

- la legge 24 dicembre 2012, n. 234, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e, in particolare, l'articolo 8, comma 3 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'articolo 9, comma 2 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea) e 24 (Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea);
- la legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie, che disciplina l'istituto della partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell'Unione europea;
- l'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, che riconosce il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione;
- il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di “*early warning*”, in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da esse adottata ai Parlamenti nazionali, in modo tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;
- l'articolo 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede espressamente il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;
- la propria Risoluzione sul rafforzamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla partecipazione al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e alla applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel Protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;
- la propria Risoluzione avente al oggetto il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 approvata in Aula il 28 febbraio 2017;

PREMESSO che

- il principio di sussidiarietà, enunciato dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, è lo strumento che garantisce il corretto esercizio delle competenze attribuite all'Unione e agli Stati membri, stabilendo, in particolare, che “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”;

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 28 MARZO 2017 N. 60

- la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione europea costituisce un significativo esempio di applicazione in concreto del principio di sussidiarietà e di esercizio di *governance multilivello*;

VALUTATA la rilevanza della proposta oggetto della presente Risoluzione in ordine all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 5 del Trattato UE, con particolare riguardo all'impatto che la nuova normativa europea produrrebbe nei confronti dell'ordinamento regionale;

PRESO ATTO che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione assembleare permanente competente in materia;

FORMULA LA SEGUENTI OSSERVAZIONI

Premessa

La scelta di prendere in esame i contenuti della proposta di Direttiva europea risiede nel potenziale impatto che le nuove norme europee, una volta approvate, produrranno anche a livello regionale e locale, tenuto conto che molti degli adempimenti normativi ed amministrativi, che sarebbero oggetto di notifica preventiva, sono di competenza del sistema delle autonomie territoriali e locali.

La proposta in sintesi

La proposta prende avvio dalla Comunicazione: “migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per le persone e le imprese” adottata dalla Commissione europea il 28 ottobre 2015 e che mira a rafforzare la libera circolazione dei beni e dei servizi.

La proposta di Direttiva modifica la Direttiva 2006/123/CE (Direttiva servizi) nella parte relativa alla procedura di notifica alla Commissione europea dei requisiti relativi all'accesso e all'esercizio delle attività dei servizi. Modifica altresì il Regolamento n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI).

Le finalità della proposta sono quelle di migliorare l'applicazione delle disposizioni europee attualmente vigenti in materia di attività di servizi e stabilire una procedura più efficace ed efficiente per prevenire l'adozione, da parte degli Stati membri, di regimi di autorizzazione o requisiti non conformi alla Direttiva 2006/123/CE.

Gli elementi qualificanti e innovativi della proposta sono:

- l'introduzione dell'obbligo di notifica delle misure in fase di progetto;
- la previsione di un periodo di consultazione definito di tre mesi entro il quale la Commissione europea e gli Stati membri possono fare osservazioni;
- la definizione delle modalità e dei termini applicabili alla procedura di notifica;

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 28 MARZO 2017 N. 60

- la possibilità che la Commissione adotti una decisione giuridicamente vincolante in cui si dichiara l'incompatibilità della misura notificata con la Direttiva servizi ed in cui si chiede allo Stato membro notificante di astenersi dall'adottare lo stesso atto;
- si prevede la designazione di un'autorità competente a livello nazionale in ciascuno Stato membro per la gestione e il funzionamento della procedura di notifica;
- si prevede l'inserimento di misure specifiche finalizzate ad aumentare la trasparenza del procedimento (importante che le notifiche siano accessibili on – line al pubblico in modo da agevolare l'interazione con gli operatori commerciali interessati).

Sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Quanto al principio di sussidiarietà, la proposta di Direttiva oggetto della presente Risoluzione sembra porre dei problemi relativamente al pieno rispetto del principio di sussidiarietà enunciato all'articolo 5 del Trattato UE. La nuova disciplina europea, una volta approvata, interverrebbe infatti direttamente nei procedimenti normativi ed amministrativi degli Stati membri che risulterebbero sospesi fino allo svolgimento dell'attività di valutazione della Commissione europea. Questo meccanismo risulterebbe giustificato, in base ai contenuti della relazione alla proposta, perché i regimi di autorizzazione ancora previsti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri rischiano di limitare l'esercizio della libertà di impresa e gli investimenti ad essa connessi, con pregiudizio per le imprese e per i consumatori. D'altro canto, tuttavia, il meccanismo di notifica preventiva consentirebbe alla Commissione europea di condizionare l'esercizio della funzione legislativa in ambiti lasciati alla competenza degli Stati, riconducibili alle modalità di attuazione della libera circolazione dei servizi, determinando, di fatto, un ampliamento dei poteri dell'Unione europea in una materia di competenza concorrente. Inoltre, in base all'articolo 4 del TUE, nel quale è richiamato il successivo articolo 5, precisa che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri *“insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”* e l'esercizio della funzione normativa da parte di uno Stato non può che essere ricondotta a questo alveo, in quanto massima espressione di sovranità e di legittimazione democratica. D'altro canto, l'ordinamento europeo ha nella procedura di infrazione disciplinata all'articolo 258 TFUE lo strumento attraverso il quale far rilevare l'inosservanza di un principio di diritto europeo da parte di uno Stato membro, nel rispetto delle prerogative proprie di questo istituto che si basano su un dialogo costruttivo, almeno fino al termine della fase precontenziosa, tra Stato stesso e Commissione europea.

Quanto al principio di proporzionalità, secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia questo principio fa parte integrante dei principi generali dell'Unione ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa presa in considerazione e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (cfr. CG UE sentenza 8 giugno 2010, causa C-58/08). In particolare, si verifica una violazione di tale principio qualora si rilevi il carattere manifestamente inidoneo delle misure adottate a livello europeo in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire (sentenza CG UE 12 maggio 2011, causa C-176/09). Proprio



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

pag. 5

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 28 MARZO 2017 N. 60

alla luce di queste considerazioni si avanzano dei dubbi, qualora non fosse accolto il rilievo di possibile violazione del principio di sussidiarietà, circa la proporzionalità delle soluzioni proposte, che si basano, tra l'altro, su una disciplina che alimenta incertezza interpretativa.

Venendo ad alcune valutazioni di merito, risulta poco chiara la definizione stessa di "progetto di misura", contenuta alla lett. a) dell'articolo 2 della proposta, che è definito quale *"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"*; al riguardo, appare di dubbia interpretazione il concetto di *"fase preparatoria in cui sia ancora possibile, per lo Stato membro notificante, apportarvi modifiche sostanziali"* alla disposizione nazionale.

Altra disposizione che risulta poco chiara, sotto il profilo della verifica di proporzionalità intesa come adeguatezza della normativa proposta, è quella contenuta all'articolo 3 in materia di obbligo di notifica preventiva. Il comma 4 prescrive che l'inosservanza degli adempimenti connessi con l'obbligo di notifica *"costituisce un vizio procedurale sostanziale di natura grave per quanto riguarda i suoi effetti nei confronti dei singoli"*, senza specificare la legittimazione a far valere tale vizio né con quali conseguenze, anche sotto il profilo di un eventuale risarcimento del danno.

Si segnala, infine, la procedura contenuta all'articolo 7, relativa alla decisione che può essere presa dalla Commissione europea al termine della procedura di notifica preventiva della misura statale e che può eccipire la non conformità con la Direttiva 123/2006. In tal caso la Commissione europea può chiedere di astenersi dall'adottare la misura o di abrogare l'eventuale misura già in vigore. Anche in questo caso la normativa proposta risulta poco chiara sotto il profilo della sua effettività, in quanto non si prevedono le conseguenze connesse con l'eventuale inosservanza dei contenuti prescritti nella decisione".

IL PRESIDENTE

F.to Antonio Mastrovincenzo

I CONSIGLIERI SEGRETARI

F.to Boris Rapa

F.to Mirco Carloni