

Schema di attuazione della Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno

Prime osservazioni di Confindustria

Premessa

La Direttiva 2006/123/CE obbliga gli Stati membri ad assicurare la libera circolazione dei servizi nel mercato interno e a garantire la libertà di stabilimento dei prestatori, vietando ogni restrizione o discriminazione per l'accesso a tali attività.

L'obiettivo della Direttiva è di incrementare il livello di competitività delle imprese che operano nel mercato dei servizi attraverso l'eliminazione degli ostacoli che impediscono lo sviluppo del settore.

Tra gli ostacoli che la Direttiva prescrive di eliminare rientrano i regimi autorizzatori non giustificati da motivi imperativi di interesse generale e le procedure amministrative eccessivamente gravose.

Per correggere queste criticità la Direttiva obbliga gli Stati membri a rimuovere i regimi autorizzatori che non trovano fondamento nell'esigenza di tutelare l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, l'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori e dei lavoratori, la tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, nonché la tutela della proprietà intellettuale (artt. 9 e ss.).

Riguardo alle procedure amministrative, la Direttiva obbliga gli Stati membri ad attuare una generale e sistematica semplificazione delle stesse, senza indicare specifiche misure (art. 5), ma lasciando agli Stati medesimi il compito di individuarle in concreto a seconda delle loro realtà nazionali. L'unica misura di semplificazione prevista espressamente nella Direttiva e imposta a tutti gli Stati membri riguarda l'istituzione di sportelli unici competenti per tutte le vicende amministrative che riguardano l'esercizio delle attività di servizio (art. 6).

Per attività di servizi la Direttiva intende sia quelle rivolte ai consumatori e agli utenti che quelle prestate a favore di altre imprese (Considerando n. 33). Ciò comporta che il suo ambito di applicazione sia da considerare riferito non solo a quelle attività che determinano un contatto diretto con i consumatori (es. attività turistiche), ma anche a tutte quelle attività ausiliarie di altre attività imprenditoriali (es. deposito, commissione, agenzia, appalto di servizi, mediazione, ecc.).

La Direttiva, inoltre, vieta agli Stati membri di mantenere o introdurre requisiti di accesso alle attività di prestazione dei servizi qualora risultino non giustificati da motivi di interesse pubblico e non necessari, discriminatori e sproporzionati (artt. 14 e ss.).

Lo schema di decreto predisposto per attuare la Direttiva presenta diversi profili di criticità, con particolare riferimento alla disciplina dei regimi autorizzatori, delle procedure amministrative e dei requisiti di accesso alle attività.

Di seguito si indicano pertanto i correttivi che sarebbe opportuno introdurre al fine di dare piena attuazione alla Direttiva e consentire così alle imprese che operano in Italia di essere effettivamente competitive rispetto alle imprese stabilite o che esercitano la loro attività in altri Stati membri dell'Unione Europea.

1. Regimi Autorizzatori

L'art. 9 dello schema di decreto legislativo prescrive che l'accesso alle attività di servizio ed il loro esercizio non sono soggetti a regimi autorizzatori, a meno che tali regimi non siano giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità.

La norma stabilisce, inoltre, che il rilascio dei titoli autorizzatori può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, facendo salvi, tuttavia, anche i limiti previsti da disposizioni di applicazione generale in materia ambientale, edilizia ed urbanistica, nonché quelle a tutela della sanità pubblica, della sicurezza dei lavoratori e dell'incolumità delle persone.

Tale disposizione appare estremamente generica e idonea quindi a cagionare difficoltà di carattere applicativo, posto che non è chiaro quali debbano essere i regimi autorizzatori che andrebbero mantenuti in quanto compatibili con le previsioni comunitarie.

L'attuale formulazione della norma, infatti, oltre a non individuare le autorizzazioni statali che andrebbero soppresse non detta un criterio univoco neanche per le amministrazioni territoriali chiamate a disciplinare tali regimi, sebbene la disposizione in commento venga considerata dallo schema come vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, in quanto determina il livello essenziali dei diritti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. (art. 1 dello schema).

Tale tecnica normativa in realtà non sembra in grado di impedire regimi disomogenei sul territorio nazionale e applicazioni discrezionali che alimenterebbero i contenziosi.

Al riguardo, si ritiene preferibile prevedere espressamente in sede di attuazione della Direttiva i regimi autorizzatori che andrebbero mantenuti, in quanto giustificati da motivi di interesse generale. Tutti gli altri regimi vigenti non menzionati andrebbero invece espressamente abrogati.

Ciò consentirebbe sia alle Amministrazioni che agli operatori di operare in un quadro normativo sufficientemente certo e chiaro.

Si ritiene opportuno pertanto procedere a una ricognizione della normativa relativa ai regimi autorizzatori esistenti al fine di selezionare le discipline che rispondono alle previsioni della Direttiva.

Nel valutare se mantenere o meno un regime autorizzatorio andrebbe tenuta presente anche l'opportunità di eliminare talune autorizzazioni qualora l'interesse pubblico che esse mirano a tutelare risulti già adeguatamente protetto da altro titolo autorizzatorio.

2. Efficacia del titolo autorizzatorio

I rilievi formulati nel precedente paragrafo possono essere estesi anche all'art. 11, co. 2, dello schema di decreto, che prevede la possibilità di limitare la durata dei titoli autorizzatori nel caso in cui sia prevista:

- a) la rinnovazione automatica;
- b) la limitazione numerica dei titoli che possono essere rilasciati;
- c) la limitazione della durata giustificata da motivi di interesse generale.

In particolare, si ritiene che la deroga consentita agli Stati membri dalla lett. c) richiede di specificare espressamente quali titoli autorizzatori debbano avere una durata limitata per motivi di interesse generale, stabilendo che tutte le altre autorizzazioni debbano essere considerate di durata illimitata.

Per quanto riguarda il requisito *sub b)*, si segnala che la Direttiva prevede la possibilità per gli Stati membri di contingentare i titoli autorizzatori solo se ciò risponda alla esigenza di tutela di interessi generali. Al riguardo, andrebbe pertanto condotta una revisione dei regimi autorizzatori esistenti che prevedono limitazioni di questo tipo, confermando solo quelli coerenti con le disposizioni comunitarie. Una volta individuati tali regimi, andrebbe espressamente stabilito se la loro durata risulti o meno limitata nel tempo.

3. Semplificazione delle procedure

L'art. 5 della Direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie a semplificare le procedure amministrative previste per l'accesso all'attività di servizi ove queste non risultino sufficientemente semplici.

Con riferimento a tale precetto lo schema di decreto non prevede nulla, laddove invece sarebbe fondamentale individuare espressamente le semplificazioni da introdurre per allineare il nostro ordinamento alle discipline vigenti negli altri Stati membri, anche al fine di evitare sotto tale profilo svantaggi competitivi alle imprese stabilite nel territorio italiano.

Va infatti tenuto presente l'obbligo previsto dalla Direttiva di dare riconoscimento ai titoli autorizzatori che i prestatori di servizi ottengono nello Stato membro di origine (art. 10,

par. 3, della Direttiva), dove le procedure amministrative necessarie al loro rilascio potrebbero essere relativamente più semplici di quelle previste nel nostro ordinamento.

L'attuazione dell'art. 5 della Direttiva andrebbe condotta attraverso uno *screening* preliminare dell'ordinamento al fine di individuare le procedure non sufficientemente semplici, in ordine alle quali andrebbero espressamente predisposte misure legislative, regolamentari o meramente materiali.

Allo stesso tempo andrebbero attuati gli interventi di semplificazione di recente introdotti ma che ancora non sono operativi (es. impresa in un giorno, semplificazione dei controlli per le imprese certificate, riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti, *taglia-oneri* amministrativi, etc.).

4. Silenzio assenso

L'art. 13, par. 4, della Direttiva prevede l'istituto del silenzio assenso, stabilendo che le deroghe a tale disciplina possano essere introdotte solo se giustificate da motivi imperativi di interesse generale o dall'esigenza di salvaguardare un interesse legittimo di terzi.

L'art. 13 dello schema di decreto prescrive che per il rilascio di titoli autorizzatori riguardanti l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi si segue il procedimento di all'art. 20 della legge n. 241/1990, recante la disciplina generale del procedimento amministrativo.

La norma esclude i procedimenti che prevedono un contingentamento delle autorizzazioni e quelli indicati nell'allegato 1.

Premesso che non è possibile allo stato esprimere un giudizio completo in ordine a tale previsione a causa della mancanza di tale allegato, va tenuto presente che ulteriori limiti all'applicazione del silenzio assenso sono contenuti anche dall'art. 20 della legge 241.

Tra tali limiti rileva, in particolare, quello che esclude l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso in tutti quei casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza. Al riguardo, si osserva che, mentre le altre limitazione all'applicazione del silenzio assenso previste dall'art. 20 potrebbe in astratto rientrare nella nozione di motivi imperativi di interessi generale (patrimonio culturale e paesaggistico, ambiente, difesa nazionale, pubblica sicurezza, salute e pubblica incolumità), l'esistenza di una previsione di legge che richiede il provvedimento espresso come limite all'operatività dell'istituto in commento potrebbe invece non essere supportata in concreto da una specifica esigenza di tutela di interessi pubblici.

Si ritiene pertanto opportuno prevedere espressamente nell'art. 13 dello schema che il silenzio assenso non opera nei procedimenti in cui sussistono esigenze di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, dell'ambiente, della difesa nazionale, della pubblica sicurezza, della salute e della pubblica incolumità come individuati in allegato.

5. Requisiti per l'accesso all'attività di servizi

La Direttiva comunitaria vieta agli Stati membri di introdurre o mantenere requisiti di accesso all'attività. In particolare, la Direttiva distingue due tipologie di requisiti che risultano vietati:

- sempre, in quanto discriminatori e che il Legislatore comunitario ha considerato in ogni caso non giustificati da motivi di interesse generale (art. 4 della Direttiva);
- solo quando non supportati da motivi imperativi di interesse generale, la cui valutazione è rimessa agli Stati membri (art. 15 della Direttiva).

Con riferimento a questi ultimi, lo schema di decreto recepisce pedissequamente la disposizione comunitaria, senza specificare quando debba essere considerato presente un motivo di interesse pubblico generale e quando, invece, il requisito debba essere considerato ingiustificato sotto tale profilo.

Per le medesime ragioni segnalate nel par. 1 del presente documento, si ritiene opportuno utilizzare una tecnica normativa che definisca con chiarezza e in modo espresso le discipline sui requisiti di accesso alla prestazioni di servizi che devono essere considerate abrogate in quanto incompatibili con la Direttiva.