



Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE
Ufficio mercato interno competitività e affari generali
Servizio per la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali

**LINEE GUIDA SULLE NOTIFICHE DEI REQUISITI RELATIVI AI SERVIZI AI SENSI
DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE**

INDICE:

1. Informazioni generali
 2. Le iniziative della Commissione europea e lo stato dell'arte
 3. Le notifiche in breve
 4. Le notifiche dei requisiti di livello locale
- Allegato 1: I. Linee guida per l'accesso e l'utilizzo del sistema IMI
II. Istruzioni registrazione IMI
III. Creazione di una nuova notifica
- Allegato 2: Scheda di registrazione IMI
- Allegato 3: Presentazione CE "Notifiche ai sensi della direttiva 2006/123/CE"
- Allegato 4: Presentazione CE "Esempi di requisiti notificati in IMI"
- Allegato 5: Presentazione CE "Report notifiche 2020"
- Allegato 6: Nota congiunta ANCI-Regioni del 3 agosto 2021

1. INFORMAZIONI GENERALI

La direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. **Direttiva Servizi**), stabilisce che gli Stati membri possono introdurre requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi soltanto quando siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità (**art. 15, par. 3**).

Le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i requisiti di cui **all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 16** della direttiva **devono essere notificate alla Commissione europea**, specificandone le motivazioni (**articolo 15, par. 7**). La Commissione comunica tali disposizioni agli altri Stati membri (per informazione ed eventuali osservazioni) ed esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con il diritto dell'Unione entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica; all'occorrenza, adotta una decisione per chiedere allo Stato membro interessato di astenersi dall'approvarle o, se già in vigore, di abrogarle.

La notifica è un obbligo finalizzato, innanzitutto, ad informare la Commissione e gli altri Stati membri sulle regolamentazioni e sui requisiti che interessano determinate attività di servizi. Con la notifica si avvia un dialogo tra Commissione e Stati membri, nel corso del quale è possibile segnalare eventuali problemi relativi ai requisiti introdotti, vengono condivise *best practices* tra gli Stati membri sulla regolamentazione di fattispecie analoghe e si può beneficiare, attraverso lo scambio di osservazioni, dell'esperienza maturata in altri paesi.

Scopo della notifica è, in sostanza, quello di assicurare un dialogo aperto per garantire il rispetto della legislazione dell'UE ed **evitare l'introduzione di ostacoli ingiustificati al mercato unico**, dato il loro effetto negativo sugli scambi e sugli investimenti nel mercato unico dei servizi.

Per quanto riguarda lo **stabilimento** (inteso come l'esercizio effettivo di un'attività economica a tempo indeterminato, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi) i requisiti soggetti all'obbligo di notifica sono elencati **all'art. 15, par. 2¹**, della direttiva.

In base **all'articolo 39, par. 5**, devono essere inoltre notificate le disposizioni che contengono requisiti, elencati **all'art. 16, par. 2²**, applicabili ai prestatori stabiliti in altri Stati membri che forniscono servizi in Italia **in modo temporaneo e occasionale³** (senza carattere di stabilità e continuità).

L'obbligo di notifica si applica a prescindere dal livello di "governo" che impone il requisito, sia esso statale, regionale o locale, e a prescindere dalla natura dell'atto con il quale il requisito viene introdotto (legge, regolamento o atto amministrativo).

¹ a) restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori; b) requisiti che impongono al prestatore di avere un determinato statuto giuridico; c) obblighi relativi alla detenzione del capitale di una società; d) requisiti diversi da quelli relativi alle questioni disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE o da quelli previsti in altre norme comunitarie, che riservano l'accesso alle attività di servizi in questione a prestatori particolari a motivo della natura specifica dell'attività; e) il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale; f) requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti; g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare; h) l'obbligo per il prestatore di fornire, insieme al suo servizio, altri servizi specifici.

² Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti: a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio; b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario; c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione; d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente; e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle loro autorità competenti; f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzature e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio; g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19.

³ La distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi deve essere compiuta caso per caso, prendendo in considerazione non solo la durata, ma anche la regolarità, periodicità e continuità della prestazione di servizi; il carattere temporaneo della prestazione non esclude la possibilità per il prestatore di servizi di dotarsi nello Stato ospitante dell'infrastruttura necessaria per l'esecuzione della sua prestazione, senza esservi per questo stabilito.

L'omessa notifica, infatti, aumenta sensibilmente il rischio di apertura di procedure di infrazione per violazione del diritto dell'Unione, laddove siano adottate normative restrittive che non siano adeguatamente giustificate alla luce dei principi di necessità, non discriminazione e proporzionalità previsti dai trattati. Viceversa, la notifica è un importante strumento di cooperazione finalizzato proprio a prevenire eventuali contestazioni formali da parte della Commissione, potendo lo Stato membro, nell'ambito di un confronto paritetico con la stessa Commissione, fornire in quella sede tutte le ragioni a sostegno delle disposizioni adottate e della necessità di mantenerle nel proprio ordinamento.

Dal 2012 le notifiche sono trasmesse sempre attraverso il sistema **IMI (Internal market information)** per lo scambio elettronico di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri. Il punto di contatto è il **Dipartimento per le politiche europee (DPE)**, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 59/2010, che ha recepito la direttiva 2006/123. Il **DPE (Ufficio mercato interno-Servizio per la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali)** provvede alla trasmissione alla Commissione europea delle notifiche che le amministrazioni italiane, compilando l'apposito modulo, predispongono in IMI, nonché alla diffusione delle notifiche degli altri Stati membri, per eventuali osservazioni da inviare alla Commissione. Per ulteriori informazioni e chiarimenti sulla procedura di notifica tramite IMI si rinvia alle **istruzioni operative fornite nelle schede allegate al presente documento** (allegato 1).

2. LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA E LO STATO DELL'ARTE

La procedura di notifica prevista dalla direttiva 2006/123/CE si è rivelata, nel corso degli anni, poco efficace a prevenire l'introduzione di requisiti ingiustificati o sproporzionati negli ordinamenti nazionali, per la scarsa applicazione pratica che ha avuto da parte di tutti gli Stati membri e l'assenza di conseguenze nel caso di mancata notificazione dei requisiti. Per tale ragione la Commissione europea, nel 2016, ha ritenuto necessario presentare una proposta di direttiva che disciplinasse nel dettaglio le varie fasi del procedimento di notifica previsto dalla direttiva 2006/123/CE, altresì rafforzandolo ed estendendone l'ambito di applicazione. Tale proposta, tuttavia, non è stata accolta con favore dalla maggioranza degli Stati membri che, durante il negoziato, ha sollevato numerose criticità rispetto al testo proposto, finendo con il determinare lo stallo del negoziato e "l'abbandono" di fatto della proposta (anche se mai formalmente ritirata dalla Commissione).

In seguito la Commissione, rimanendo convinta dell'importanza di promuovere l'utilizzo della procedura di notifica per un migliore funzionamento del mercato interno e continuando a constatare l'esiguo numero di notifiche da parte degli Stati membri, ha più volte richiamato l'attenzione di questi ultimi ad un più rigoroso rispetto dell'obbligo previsto nella direttiva 2006/123, procedendo essa stessa, in un'ottica di reciproca collaborazione, ad effettuare ricognizioni sistematiche delle legislazioni degli Stati membri per individuare i requisiti da notificare. Ad esempio, nel caso dell'Italia, la Commissione ha individuato e segnalato due provvedimenti normativi, che sono stati poi notificati (entrambi con esito positivo) dalle amministrazioni competenti con il supporto del DPE. Il primo provvedimento, in materia di controlli sulla produzione agricola e agroalimentare biologica, prevedeva limiti alla partecipazione azionaria negli organismi di controllo da parte degli operatori del settore e loro associazioni (requisito di cui all'art. 15(2)(c)). Il secondo provvedimento richiedeva il possesso di determinati requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti abilitati all'assistenza tecnica dinanzi alle commissioni tributarie (requisito di cui all'art. 15(2)(d)).

L'interesse della Commissione permane sempre molto alto sul tema e periodicamente gli Stati membri sono invitati a fornire aggiornamenti sulle azioni intraprese al loro interno per sensibilizzare le autorità competenti sull'obbligo di notifica dei requisiti relativi alle attività di servizi. La stessa Commissione esorta con frequenza gli Stati membri a segnalare eventuali difficoltà applicative o

interpretative e a rivolgersi ad essa per chiedere chiarimenti sugli aspetti più problematici delle notifiche riscontrati dalle proprie amministrazioni.

A tal fine, il DPE ha organizzato un workshop con la Commissione europea, tenutosi nell'ottobre 2019, con l'obiettivo di fornire ai partecipanti una presentazione del quadro normativo e operativo della materia delle notifiche e favorire uno scambio informale tra Commissione e autorità competenti, attraverso la formulazione di quesiti e richieste di chiarimenti.

Il DPE ha inoltre attivato un apposito tavolo di coordinamento con la partecipazione di tutte le autorità competenti, previa ricostituzione della rete dei referenti/utenti IMI per le notifiche servizi, per istituire un **monitoraggio permanente** sull'attuazione degli adempimenti previsti dalla direttiva 2006/123/CE e **assicurare supporto** alle amministrazioni per il corretto svolgimento di tali adempimenti. Il tavolo, composto dai rappresentanti di tutte le amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, di ANCI e di Unioncamere, dopo un periodo di sospensione dovuto all'emergenza sanitaria attraversata, verrà riconvocato agli inizi del 2022 per la ripresa dell'attività di monitoraggio e supporto.

Ad ogni buon fine si rimanda alla lettura delle **presentazioni della Commissione** in allegato - già distribuite in precedenti occasioni - **che forniscono informazioni di contesto sulla Direttiva Servizi ed esempi concreti dei requisiti più frequentemente notificati dagli Stati membri**, elaborati anche alla luce della giurisprudenza della CGUE in materia (allegati 3-4-5). Tra questi se ne segnalano intanto alcuni, con particolare riferimento all'art. 15, par. 2, a):

- Limitazione del numero di operatori su un territorio
- Numero di operatori ammessi in base alla popolazione
- Distanza minima tra i prestatori
- Restrizioni territoriali alla fornitura di servizi di alloggio per i turisti
- Restrizione sulla vendita al dettaglio di bevande alcoliche in determinate aree
- Divieto di attività artistiche in strada in determinate aree della città

(si vedano anche alcune interessanti sentenze della CGUE tra le più recenti adottate in materia: C-360/15 e C-31/16 - Pianificazione territoriale che fissa le zone geografiche per i diversi tipi di attività al dettaglio; C-727/17 -Distanza tra un parco eolico e un edificio residenziale)

Esempi di restrizioni notificate in IMI:

- Restrizioni sui luoghi in cui può svolgersi il commercio su aree pubbliche
- Distanze minime/prescrizioni sulle zone geografiche in cui possono essere svolte attività turistico-ricreative
- Restrizioni di talune attività di servizi nei parchi naturali
- Distanze minime degli impianti eolici dalle abitazioni
- Restrizioni geografiche relative all'ubicazione degli esercizi di vendita al dettaglio
- Requisito per il prestatore di coprire un determinato territorio
- Distanza minima dalle abitazioni per le attività inquinanti/pericolose

3. LE NOTIFICHE IN BREVE

Quando si deve notificare?

Quando una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, sia essa di competenza statale, regionale o locale, **stabilisce determinati requisiti per l'accesso o lo svolgimento di un'attività di servizi** e questi requisiti rientrano tra quelli elencati all'art. 15(2) della direttiva servizi, per lo stabilimento, o all'art. 16, in caso di libera prestazione, **l'amministrazione responsabile deve predisporre in IMI la notifica** della norma la cui compatibilità con il diritto dell'Unione dovrà essere valutata dalla Commissione europea.

La notifica può essere fatta quando la norma è ancora allo stato di progetto (soluzione preferibile) o quando è già stata adottata.

Quando un requisito è previsto dalla legge statale ma deve essere attuato con legge regionale, l'indicazione da seguire è che sia notificata la legge nazionale che introduce il requisito, salvo che il requisito previsto a livello statale sia molto generico, perché in tal caso è consigliabile notificare entrambe le leggi (statale e regionale). Analogo discorso vale per i requisiti disciplinati a livello regionale/comunale, ossia in generale sarà la legge regionale che introduce il requisito ad essere notificata, salvo che l'atto comunale non sia di mera attuazione della legge regionale, perché in tal caso dovrà essere notificato anche quest'ultimo. Per le fattispecie disciplinate da normative speciali si rimanda al successivo paragrafo 4.

Chi deve notificare?

In linea di principio l'amministrazione competente ad introdurre disposizioni che impongono il requisito: il Ministero con competenza prevalente, la Regione (o Provincia autonoma), il Comune. Nel sistema IMI può essere indicata una sola autorità come "*imposing authority*". Se tuttavia, in sede di notifica, si intende segnalare alla Commissione che vi sono più amministrazioni coinvolte e che l'autorità notificante non è quella che impone il requisito, è possibile farlo inserendo un apposito commento nei campi previsti all'interno del modulo di notifica oppure fornendo le relative informazioni come allegato alla notifica medesima.

Perché si deve notificare?

I requisiti hanno l'effetto di limitare la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri ma non sono da considerarsi, solo per questo, illegittimi. I requisiti possono essere compatibili con l'ordinamento UE se sono necessari per il raggiungimento dell'obiettivo di politica generale perseguito, non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale (come elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁴) e proporzionati. La notifica serve appunto a fornire alla Commissione tutte le informazioni necessarie a dimostrare il rispetto delle condizioni sopra indicate.

⁴Cons. 40 direttiva 2006/123/CE: "La nozione di «motivi imperativi di interesse generale» cui fanno riferimento alcune disposizioni della presente direttiva è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi: l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano, compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana

Che cosa contiene la notifica?

Oltre alla descrizione del requisito, nella notifica si deve dimostrare che:

- la misura prevista non comporta una discriminazione tra operatori nazionali e transfrontalieri
- la misura è dettata da un motivo imperativo di interesse generale (tutela della salute, dell'ambiente, dei consumatori, dei destinatari di servizi, sicurezza dei trasporti ecc.) e garantisce, senza andare oltre, la realizzazione dell'obiettivo perseguito, che andrà del pari descritto
- altre misure, meno restrittive, non sarebbero state sufficienti a conseguire lo stesso risultato. Quest'ultima spiegazione dovrebbe essere fornita utilizzando **esempi concreti di misure meno restrittive** che le autorità competenti hanno effettivamente preso in considerazione e scartato per la loro inidoneità, prima di optare per il requisito più stringente.

Deve inoltre essere precisato (perchè richiesto nel modulo della notifica) se il requisito si applica allo stabilimento, alla libera prestazione di servizi o ad entrambi. Si rammenta che, in caso di libera prestazione, ai sensi dell'art. 16, par.3, della direttiva 2006/123, l'applicazione del requisito può essere giustificata solo se ricorre uno dei seguenti motivi imperativi di interesse generale: ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente, mentre in caso di stabilimento i motivi che possono giustificare la previsione di un requisito sono, oltre a quelli già elencati, tutti quelli elaborati nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁵.

Una volta compilata la notifica a cura dell'amministrazione responsabile, questa viene trasmessa alla Commissione, tramite IMI, dal Dipartimento per le politiche europee.

Che cosa succede dopo la notifica?

La notifica non sospende l'efficacia del provvedimento che contiene il requisito, qualora sia stato già adottato. Se invece la disposizione è ancora allo stadio di progetto, sarà l'ente notificante a decidere discrezionalmente se attendere la chiusura del periodo delle osservazioni o proseguire con l'iter di approvazione del provvedimento. In base alla direttiva, la Commissione ha tre mesi di tempo per formulare le proprie osservazioni, anche se, negli ultimi anni, è stata introdotta nella procedura di notifica una scansione della tempistica molto più stringente per le osservazioni della Commissione. La Commissione formula i suoi commenti sempre entro il primo mese per lasciare più tempo al dialogo con lo Stato membro nei due mesi successivi. Se alla scadenza del primo mese, dunque, non sono intervenute osservazioni della Commissione, si può ragionevolmente ritenere che non ve ne saranno. In caso contrario, si avvia un'interlocuzione con lo Stato membro, che, ove la Commissione non ritenga convincenti le spiegazioni fornite, potrà decidere di modificare il requisito nel senso richiesto dalla Commissione ovvero di ritirarlo. In mancanza, al termine del periodo delle osservazioni, la Commissione adotterà una **decisione formale** - che essa considera vincolante per gli Stati membri - con cui chiede allo Stato membro di non adottare il requisito notificato, di modificarlo o di abrogarlo.

amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria.”

⁵ Cfr. *supra*, nota n. 4

4. LE NOTIFICHE DEI REQUISITI DI LIVELLO LOCALE

Come la Commissione europea ha avuto ampiamente modo di chiarire, in particolare a seguito della sentenza della Corte di giustizia del gennaio 2018 nelle cause riunite C-360/15 e C-31/16 (**sentenza “Visser”**), tra i requisiti soggetti a notifica ai sensi della Direttiva Servizi rientrano anche i requisiti che delimitano le zone geografiche per la localizzazione delle attività produttive, in quanto integrano restrizioni territoriali ai sensi dell’art 15, par. 2, lettera a), della Direttiva.

Tali requisiti, come noto, in Italia vengono di norma introdotti nel contesto della pianificazione territoriale e urbanistica, prevalentemente a livello regionale e locale.

Nel corso delle discussioni tenutesi sul tema in ambito UE, Commissione e Stati membri si sono focalizzati sulla necessità, da un lato, di garantire l’adempimento dell’obbligo di notifica da parte degli Stati membri per prevenire l’introduzione di requisiti ingiustificati e sproporzionati e, dall’altro, di non causare costi e oneri amministrativi non necessari alle amministrazioni coinvolte, solitamente di livello locale.

La soluzione di compromesso proposta da molti Stati membri e discussa con la Commissione nel contesto del Gruppo esperti per l’attuazione della Direttiva Servizi è stata quella di prevedere la notifica dei soli atti generali adottati a livello statale o regionale di cui lo strumento urbanistico locale costituisce mera attuazione e non dei singoli atti amministrativi di programmazione urbanistica e di programmazione degli insediamenti commerciali ordinariamente adottati dagli enti locali che siano attuativi della legislazione statale o regionale.

Anche l’Italia ha condiviso tale soluzione in considerazione della complessa articolazione territoriale e della ripartizione di competenze in materia.

In particolare il DPE, al fine di confermare ufficialmente alla Commissione la soluzione già prospettata in seno al Gruppo esperti Direttiva Servizi, ha attivato uno specifico coordinamento con le Regioni e ANCI, le quali hanno infine concordato quanto riportato nella nota congiunta del 3 agosto 2021 (allegato 6).

Si rinvia, per le istruzioni di dettaglio, allo specifico documento ANCI che farà seguito all’invio delle presenti linee guida.