

Cooperazione amministrativa ai sensi della direttiva servizi

LINEE GUIDA

SULL'APPLICAZIONE DELLE DEROGHE CASO PER CASO

SOMMARIO

SOMMARIO.....	2
I. INTRODUZIONE: SCOPO E OBIETTIVO DELLE LINEE GUIDA.....	5
II. PROCEDURA NORMALE E PROCEDURA D'URGENZA	6
1. PROCEDURA NORMALE	6
2. PROCEDURA D'URGENZA	6
III. CRITERI PER LA DEROGA PER CASI INDIVIDUALI	6
1. LA MISURA RIGUARDA LA SICUREZZA DEI SERVIZI	7
2. LA MISURA È ASSUNTA NEI CONFRONTI DI UN PRESTATORE DI SERVIZI INDIVIDUALE E A TITOLO ECCEZIONALE	7
3. ASSENZA DI ARMONIZZAZIONE COMUNITARIA	8
4. MAGGIORE PROTEZIONE PER I DESTINATARI DEI SERVIZI / MISURE INSUFFICIENTI ADOTTATE DALLO STATO MEMBRO DI STABILIMENTO	8
5. LA MISURA È PROPORZIONATA	9
IV. CASI IN CUI SUSSISTE “URGENZA”	9
<u>TABELLA 1: COSA FARE PRIMA DI RICHIEDERE UNA DEROGA PER CASI INDIVIDUALI.....</u>	3
<u>TABELLA 2: VALUTAZIONE DELLA NECESSITÀ DI RICHIEDERE UNA DEROGA</u>	4

TABELLA 1: COSA FARE PRIMA DI RICHIEDERE UNA DEROGA PER CASI INDIVIDUALI

Punto 1	La misura in questione riguarda la sicurezza dei servizi	→ No × → Non sussistono motivi di deroga				
Punto 2	↓ Sì √→	La misura in questione riguarda un singolo prestatore in circostanze eccezionali	→No × → Non sussistono motivi di deroga			
Punto 3	Sì √	↓ Sì √→	Manca in questo settore un'armonizzazione comunitaria riguardante la sicurezza di questo servizio?	→No × → Non sussistono motivi di deroga		
Punto 4	Sì √	Sì √	↓ Sì √→	La misura in questione protegge maggiormente i destinatari del servizio/ lo Stato membro di stabilimento non ha adottato misure sufficienti?	→ No × → Non sussistono motivi di deroga	
Punto 5	Sì √	Sì √	Sì √	↓ Sì √→	La misura è proporzionata	No × → Non sussistono motivi di deroga né per l'applicazione della misura in questione
Sono stati completati tutti i passi?... Sì √→			RICHIEDERE UNA DEROGA			

TABELLA 2: VALUTAZIONE DELLA NECESSITÀ DI RICHIEDERE UNA

<p><u>Punto 1:</u> La misura in questione riguarda la sicurezza dei servizi?</p> <p><input type="checkbox"/> Sì → passare al punto due</p> <p><input type="checkbox"/> No → non sussistono motivi di deroga</p>
<p><u>Punto 2:</u> La misura in questione riguarda un singolo prestatore di servizi in circostanze eccezionali? Nel valutare questo aspetto, occorre tenere conto dei seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none">- la misura è applicata in maniera generale a un dato tipo di servizio o a una categoria di prestatori di servizi? (<i>se sì, non richiedere una deroga</i>)- il rischio ha un ambito specifico o è legato al luogo in cui è prestato il servizio? <p><input type="checkbox"/> Sì, la misura riguarda un singolo prestatore di servizi in circostanze eccezionali → passare al punto tre</p> <p><input type="checkbox"/> No → non sussistono motivi di deroga</p>
<p><u>Punto 3:</u> Esiste in questo settore un'armonizzazione comunitaria riguardante la sicurezza dei servizi?</p> <p><input type="checkbox"/> Sì → non adottare la misura/ non richiedere una deroga</p> <p><input type="checkbox"/> No → passare al punto quattro</p>
<p><u>Punto 4:</u> La misura in questione protegge maggiormente il destinatario del servizio?/ Le misure adottate dallo Stato membro di stabilimento sono insufficienti? Nel valutare questo aspetto, occorre tenere conto dei requisiti già soddisfatti dal prestatore di servizi nel suo Stato membro di stabilimento e se tali misure possano garantire la sicurezza del servizio (rispetto alle misure che si intende adottare).</p> <p><input type="checkbox"/> Sì → passare al punto cinque</p> <p><input type="checkbox"/> No → non sussistono motivi di deroga</p>
<p><u>Punto 5:</u> La misura che si intende adottare è proporzionata? Nel valutare questo aspetto, occorre accertare se l'obiettivo, vale a dire la sicurezza del servizio, possa essere conseguito con mezzi meno restrittivi (rispetto alla misura che si intende imporre).</p> <p><input type="checkbox"/> Sì, la misura è proporzionata. → richiedere una deroga</p> <p><input type="checkbox"/> No, esistono modalità meno restrittive per garantire la sicurezza del servizio → <u>non adottare la misura e non richiedere una deroga</u></p>

DEROGA

I. INTRODUZIONE: SCOPO E OBIETTIVO DELLE LINEE GUIDA

Ai sensi dell'articolo 18 della direttiva servizi, gli Stati membri possono prendere **misure relative alla sicurezza di servizi**, a titolo eccezionale e per casi individuali, **nei confronti di singoli prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro che forniscono servizi nel loro territorio**. Questa deroga "caso per caso" costituisce una deroga specifica alla clausola relativa alla libera prestazione di servizi di cui all'articolo 16.

La deroga "caso per caso" non riguarda i requisiti che possono essere applicati dallo Stato membro in cui il servizio viene prestato in conformità di altre disposizioni della direttiva (più in particolare, la legislazione nazionale che può essere applicata in base all'articolo 16 o le deroghe generali alla libera prestazione di servizi di cui all'articolo 17).

La formulazione dell'articolo 18 indica chiaramente che è **possibile invocare una deroga per casi individuali soltanto in casi e circostanze molto limitati e specifici**. Affinché la deroga venga applicata soltanto in tali casi eccezionali e laddove la sicurezza dei servizi non possa essere garantita con altri mezzi (in particolare tramite la normale cooperazione amministrativa tra autorità competenti nel quadro del sistema d'informazione del mercato interno (IMI), la direttiva servizi prevede salvaguardie sia sostanziali che procedurali:

- L'articolo 18, paragrafo 2, stabilisce *critéri sostanziali* che devono essere soddisfatti per poter ricorrere alla deroga per casi individuali.
- L'articolo 35 stabilisce una *procedura specifica di cooperazione amministrativa* che gli Stati membri devono seguire se vogliono avvalersi della deroga per casi individuali.

La deroga per casi individuali è strettamente legata al sistema generale di cooperazione amministrativa e richiede lo scambio elettronico di informazioni tra lo Stato membro in cui il servizio viene prestato e lo Stato membro di stabilimento del prestatore del servizio. L'IMI sarà quindi usato per le deroghe per casi individuali.

Anche se è probabile che il ricorso alla deroga per casi individuali sia molto limitato, è importante che il suo uso sia coerente in tutti gli Stati membri. A tal fine, queste linee-guida spiegano il funzionamento del sistema di deroga per casi individuali, nonché i criteri e le circostanze eccezionali per il suo utilizzo, basandosi sui concetti usati nella direttiva servizi¹. Il presente documento, che non restringe né amplia gli obblighi che incombono agli Stati membri sulla base della direttiva, potrà essere usato dagli Stati membri per offrire una guida alle autorità competenti.

Le linee-guida non sono esaustive e non pretendono di tenere conto di tutte le possibili situazioni e circostanze. Le autorità nazionali dovrebbero giudicare ciascun caso nel merito, tenendo conto dei criteri stabiliti nella direttiva servizi, della propria esperienza, delle prassi seguite e di ogni altra considerazione e metodologia pertinente.

È importante sottolineare che queste linee-guida non pregiudicano le normative nazionali in materia di responsabilità per la richiesta di deroghe o l'adozione di misure.

¹ Diversamente da quanto previsto per i prodotti, non esiste una normativa orizzontale a livello di UE in materia di sicurezza dei servizi, benché una serie di strumenti esistenti nei vari settori strategici contribuiscano alla sicurezza di certi servizi.

II. PROCEDURA NORMALE E PROCEDURA D'URGENZA

L'articolo 35 definisce due scenari diversi per l'uso della deroga per casi individuali: la procedura normale (articolo 35, paragrafi 1-5) e la procedura d'urgenza (articolo 35, paragrafo 6).

1. PROCEDURA NORMALE

La procedura normale è basata sulla previa consultazione tra lo Stato membro che intende assumere misure nei confronti di un prestatore di servizi e lo Stato membro di stabilimento del prestatore. Consiste in due fasi:

- (1) Lo Stato membro in cui viene prestato il servizio chiede allo Stato membro di stabilimento di assumere misure nei confronti del prestatore, fornendo tutte le informazioni pertinenti. Lo Stato membro di stabilimento esegue quindi i controlli necessari e riferisce in merito alle misure che ha assunto o intende assumere. Se non intende assumere alcuna misura, deve dichiararne il motivo.
- (2) Lo Stato membro in cui viene prestato il servizio – se non è soddisfatto delle misure prese dallo Stato membro di stabilimento e intende ancora intervenire a norma della propria legislazione – notifica la sua intenzione allo Stato membro di stabilimento e alla Commissione, precisando perché ritiene che le misure assunte dallo Stato membro di stabilimento siano inadeguate/insufficienti e perché ritiene che le misure che intende assumere siano giustificate e proporzionate. Lo Stato membro in cui viene prestato il servizio può quindi assumere queste misure notificate dopo 15 giorni dalla notifica, a meno che la Commissione non abbia adottato una decisione contraria.

2. PROCEDURA D'URGENZA

In caso di urgenza, lo Stato membro in cui viene prestato il servizio può, se esiste un rischio imminente per la sicurezza dei servizi, assumere misure a norma della propria legislazione in materia di sicurezza dei servizi senza consultare previamente lo Stato membro di stabilimento. In questi casi, lo Stato membro in cui viene prestato il servizio è obbligato a notificare le misure con la massima sollecitudine allo Stato membro di stabilimento e alla Commissione, specificando i motivi che giustificano l'urgenza. In termini procedurali, i casi di urgenza corrispondono alla seconda fase della procedura normale sopra descritta.

III. CRITERI PER LA DEROGA PER CASI INDIVIDUALI

I criteri per le deroghe per casi individuali derivano dall'articolo 18 della direttiva servizi:

- a) la misura riguarda la sicurezza dei servizi;
- b) la misura è presa nei confronti di un singolo prestatore di servizi e a titolo eccezionale;
- c) le disposizioni nazionali a norma delle quali è assunta la misura non hanno fatto oggetto di un'armonizzazione comunitaria;

- d) la misura protegge maggiormente il destinatario / lo Stato membro di stabilimento non ha adottato misure sufficienti nel caso specifico;
- e) la misura è proporzionata.

Una richiesta di deroga per casi individuali può essere presentata soltanto se **tutti** questi criteri sono soddisfatti nella fattispecie.

1. LA MISURA RIGUARDA LA SICUREZZA DEI SERVIZI

La deroga per casi individuali può essere applicata soltanto nel caso di un rischio (potenziale) creato da un singolo prestatore di servizi che fornisce un servizio non sicuro.

L'obiettivo è quello di consentire l'adozione di **misure preventive** intese a proteggere da pericoli creati o che stanno per essere creati dal servizio o dal prestatore di servizi. In alcuni casi, saranno assunte misure **prima che il servizio venga prestato**, per esempio se l'autorità competente di uno Stato membro rileva la necessità che un prestatore di servizi utilizzi specifiche attrezzature di sicurezza a causa di circostanze particolarmente pericolose. **In altri casi, il servizio sarà già in corso o sarà già stato prestato.** In questi casi, le autorità competenti potrebbero voler prendere misure per garantire la sicurezza del servizio in corso o per prevenire rischi futuri nel caso in cui il servizio venga fornito nuovamente.

2. LA MISURA È ASSUNTA NEI CONFRONTI DI UN PRESTATORE DI SERVIZI INDIVIDUALE E A TITOLO ECCEZIONALE

La deroga per casi individuali non può essere usata in modo generale per derogare alla clausola della libera prestazione di servizi imponendo un certo tipo di regole in maniera sistematica o per un determinato tipo di servizio o categoria di prestatore di servizi. Questa procedura può essere usata soltanto in una **situazione concreta e specifica riguardo alla prestazione di un servizio specifico da parte di un particolare prestatore di servizi** (stabilito in un altro Stato membro).

Per quanto riguarda le circostanze eccezionali in cui possono essere assunte le misure, risulta chiaro dalla formulazione della direttiva servizi che il caso in questione deve presentare specificità/circostanze che lo distinguano da situazioni simili e che giustifichino le misure eccezionali – in contrasto con l'applicazione generale di tali misure per una determinata attività di servizi. Tali specificità potrebbero essere, per esempio, le particolari caratteristiche del luogo in cui viene prestato il servizio, o la portata eccezionale del rischio. Per esempio, il rischio riferito a un determinato servizio potrebbe essere aggravato in misura sostanziale in condizioni climatiche insolite o estreme e potrebbe rendersi necessario imporre un requisito di sicurezza che in circostanze normali non sarebbe necessario.

Esempi

A causa della fitta nebbia le autorità competenti dello Stato membro A chiedono all'organizzatore di un'escursione stabilito nello Stato membro B di fornire ai partecipanti una specifica attrezzatura di illuminazione.

Una guida turistica organizza tour guidati su terreni particolarmente difficili. Le autorità competenti gli impongono di fornire ai partecipanti calzature di sicurezza.

Un prestatore di servizi sta eseguendo un lavoro di ristrutturazione vicino a un edificio considerato patrimonio storico. Le autorità competenti vengono a sapere che, a causa dell'età e delle condizioni di tale edificio, le attività del prestatore potrebbero danneggiarlo e richiede quindi al prestatore di non utilizzare una certa attrezzatura (per esempio un certo tipo di apparecchiature di trivellazione) che di norma può essere usata per quel tipo di servizio.

3. ASSENZA DI ARMONIZZAZIONE COMUNITARIA

Una richiesta di deroga per casi individuali può essere utilizzata solo se non esiste un'armonizzazione comunitaria in quel particolare settore. Nella fase attuale non esiste un'armonizzazione comunitaria specificamente relativa alla sicurezza dei servizi². Numerosi elementi della normativa comunitaria contribuiscono, comunque, direttamente o indirettamente a migliorare la sicurezza dei servizi, per esempio la normativa comunitaria sull'ambiente, la salute e la sicurezza sul lavoro, compreso l'uso di attrezzature da lavoro, prodotti e alimenti. Anche l'articolo 18, paragrafo 3, chiarisce che la procedura della deroga per casi individuali lascia impregiudicati altri strumenti comunitari che garantiscono la libertà di prestazione dei servizi e che permettono deroghe per casi individuali. È il caso nella direttiva sul commercio elettronico³.

Esempi

Il regolamento REACH⁴ contiene norme specifiche sull'uso sicuro delle sostanze chimiche, anche da parte di prestatori di servizi, tra cui l'obbligo di adottare le necessarie misure di gestione dei rischi.

La direttiva ATEX⁵ prevede misure di sicurezza riguardanti un'ampia gamma di attrezzature che possono essere usate su piattaforme offshore fisse, nelle miniere, nell'industria molitoria e in altri settori in cui può essere presente un'atmosfera potenzialmente esplosiva.

4. MAGGIORE PROTEZIONE PER I DESTINATARI DEI SERVIZI / MISURE INSUFFICIENTI ADOPTATE DALLO STATO MEMBRO DI STABILIMENTO

Nella sua valutazione, lo Stato membro che intenda imporre una misura eccezionale deve tenere conto dei requisiti che il prestatore di servizi ha già soddisfatto nel suo Stato membro di stabilimento e delle misure che possono essere già state prese da tale Stato membro per garantire la sicurezza del servizio. Tale valutazione è strettamente collegata al criterio della proporzionalità (cfr. più avanti). Lo Stato membro in cui viene prestato il servizio deve in particolare accertare se le misure (supplementari) che intende assumere proteggano maggiormente i destinatari del servizio rispetto a quelle già prese dallo Stato membro di

² Cfr. la relazione della Commissione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori (COM(2003) 313 definitivo), che fa il punto della legislazione a livello europeo e nazionale in materia di sicurezza dei servizi ed esamina le aree problematiche tipiche.

³ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, GU L 178 del 17 luglio 2000, pag. 1.

⁴ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH).

⁵ Direttiva 94/9/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva.

stabilimento. In questo contesto, l'IMI si dimostrerà particolarmente utile nell'aiutare le autorità competenti ad acquisire le informazioni necessarie.

Esempio

Un prestatore di servizi di rafting in acque bianche stabilito nello Stato membro A organizza regolarmente tour di rafting nello Stato membro B. Poiché i tour si svolgono in corsi d'acqua particolarmente pericolosi e in fiumi rocciosi, lo Stato membro B intende imporre al prestatore specifiche misure di sicurezza, in particolare l'obbligo di fornire ai partecipanti un abbigliamento di sicurezza supplementare con protezioni specifiche. Prima di intervenire in tal senso, lo Stato membro B deve tenere conto delle misure di sicurezza già imposte all'operatore nello Stato membro A, per esempio il tipo di abbigliamento di sicurezza già obbligatorio nello Stato membro A, e valutare se l'abbigliamento che intende imporre garantisca una maggiore protezione per i partecipanti ai tour.

5. LA MISURA È PROPORZIONATA

Qualsiasi Stato membro che intenda imporre una misura eccezionale a un prestatore di servizi dovrà accertare l'efficacia di un requisito basato sulla propria legislazione, vale a dire se esso garantisca la sicurezza del servizio in oggetto. In particolare, lo Stato membro in cui viene prestato il servizio deve valutare se esistano altri modi meno restrittivi per garantire la sicurezza. Per esempio, richiedere al prestatore di servizi di usare attrezzature di sicurezza supplementari potrebbe risultare meno restrittivo che vietargli l'ulteriore esercizio della sua attività. Tale valutazione dovrà essere effettuata in ogni caso specifico.

IV. CASI IN CUI SUSSISTE “URGENZA”

Quando esiste un rischio comprovato di immediato e grave pregiudizio alla sicurezza delle persone o di beni, che non possa essere evitato ricorrendo alla procedura normale, gli Stati membri devono ricorrere alla procedura d'urgenza, se necessario per impedire al rischio di trasformarsi in danno.

In casi urgenti, lo Stato membro in cui viene prestato il servizio, senza previa consultazione dello Stato membro di stabilimento (cfr. sopra, parte II.2.), adotta misure immediate riguardanti la sicurezza dei servizi sulla base della propria legislazione. Lo Stato membro che desidera invocare l'urgenza deve fornire una specifica giustificazione, precisando i motivi per cui il rischio è considerato imminente e non può essere applicata la procedura normale. Naturalmente, è possibile assumere tali misure soltanto se sono soddisfatti i criteri menzionati all'articolo 18 (cfr. sopra).

Al momento di esaminare se possa essere applicata la procedura d'urgenza in un caso individuale, l'autorità competente dello Stato membro in cui viene prestato il servizio deve valutare la probabilità che il danno potenziale si verifichi prima della consultazione dello Stato membro di stabilimento (secondo la normale procedura prevista all'articolo 35, paragrafi 1-5). Deve inoltre tenere conto della portata e della gravità del danno potenziale.