



Comitato economico e sociale europeo
sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo
Osservatorio del mercato unico



GLI EFFETTI DELLA DIRETTIVA SERVIZI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

RELAZIONE

INDICE

	PREFAZIONE	2
1.	CONCLUSIONI	3
2.	CONSTATAZIONI E RACCOMANDAZIONI	3
	ALLEGATO	18
	OBIETTIVI E METODOLOGIA	18
	LE DIRETTIVE IN SINTESI	18
	LA DIRETTIVA SUI SERVIZI	19
	LA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI	19
	LA DIRETTIVA SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI	20
	IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO IN MERITO ALLE DIRETTIVE	21

PREFAZIONE

La **direttiva servizi** (2006/123/CE del 12 dicembre 2006) sulla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno ha avuto e ha tuttora un'enorme incidenza su molti aspetti della mobilità transfrontaliera. Si tratta probabilmente di una delle misure più controverse della storia recente dell'UE, avendo dato luogo a un dibattito molto acceso nel grande pubblico e tra le parti sociali. La **direttiva sul distacco dei lavoratori** (1996/71/CE), adottata prima degli allargamenti dell'UE ai paesi dell'Europa centrale e orientale, è intrinsecamente connessa con la prestazione di servizi. E ciò vale in special modo per il settore delle costruzioni. Da un lato, in tempi di crisi, entrambe le direttive suscitano timori per il flusso di servizi e lavoratori provenienti dagli Stati membri "esportatori di manodopera", inducendo a stigmatizzare la mobilità ("*Si stanno prendendo i nostri posti di lavoro!*"). Dall'altro, le recenti tornate di allargamenti dell'UE hanno portato diversità, nuove sfide e opportunità all'interno del mercato unico. La dimensione sociale del mercato unico - il Modello sociale europeo - deve comunque continuare ad essere la pietra angolare dell'identità dell'Unione europea.

Nel suo parere sul tema *Verso una prospettiva di cittadinanza e umanista della politica del mercato interno*¹, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha osservato che è nel "settore dei servizi, in generale" che "il deficit nella realizzazione del mercato interno è più accentuato", e che proprio in tale settore occorre anche "essere più innovativi non soltanto in rapporto alle misure ma anche agli strumenti da utilizzare".

L'Osservatorio del mercato unico (OMU) è stato istituito in seno al CESE nel 1994, con il sostegno del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea. Il suo compito è analizzare il funzionamento del mercato unico, individuare i problemi e gli ostacoli e proporre soluzioni dal punto di vista della società civile, allo scopo, in questo caso specifico, di formulare delle conclusioni prima delle elezioni europee del maggio 2014.



¹ Parere CESE 466/2012, [GU C 143, 22.5.2012, pag. 17](#).

1. CONCLUSIONI

L'Unione europea dovrebbe gradualmente convergere verso il riconoscimento reciproco, mercato per mercato. La società in generale e il settore delle costruzioni in particolare trarrebbero beneficio da una strategia di lotta alle reti fraudolente internazionali davvero coerente in tutta l'UE. È ormai urgente concordare definizioni comuni a livello europeo - un'autentica sfida, questa, specialmente quando si tratta di risolvere problemi di lunga data. Per realizzare questo obiettivo, bisogna adottare una serie di misure, tutte necessarie: norme minime europee per i servizi d'ispezione, un compendio europeo di concetti fiscali e sociali e un numero di sicurezza sociale europeo. Per affrontare con successo le sfide che si profilano, sono indispensabili istituzioni solide, un forte senso di appartenenza e un'attuazione appropriata, nonché una legislazione sociale omogenea.

Per quanto concerne il settore delle costruzioni, in base ai contributi ricevuti dalle organizzazioni della società civile pertinenti è possibile evidenziare 10 conclusioni fondamentali:

- 1 Occorre applicare in modo generalizzato il principio del paese di destinazione²;
- 2 La concorrenza deve essere basata sulla qualità e sulla parità di condizioni e non sul "dumping sociale".
- 3 Le regole del mercato unico devono essere recepite correttamente ed applicate in tutti i casi³;
- 4 Affinché l'impostazione adottata sia davvero condivisa e coerente, vi è bisogno di concetti e definizioni comuni;
- 5 La cooperazione efficiente ed efficace tra autorità nazionali è un fattore cruciale;
- 6 Se vogliamo il sostegno e l'adesione dei cittadini, è di vitale importanza preservare il Modello sociale europeo;
- 7 Il sistema della carta sembra aprire opportunità concrete e praticabili di un migliore monitoraggio;
- 8 Istituzioni solide e la giusta fermezza nell'applicare le regole e i controlli⁴, nonché sanzioni pecuniarie più elevate;
- 9 Buona *governance* significa autentica cooperazione tra pubblici poteri e parti sociali;
- 10 Si deve applicare il principio di sussidiarietà, in modo che gli Stati membri possano usare strumenti di monitoraggio specifici.

2. COSTATAZIONI E RACCOMANDAZIONI

Nel quadro sinottico che segue sono indicati i problemi riscontrati (constatazioni) e le possibili soluzioni (raccomandazioni). È possibile che il contenuto di una delle due colonne della tabella non corrisponda in ogni caso a quello dell'altra.

² Applicare questo principio significa cambiare la legislazione.

³ Dalle autorità nazionali agli attori socioeconomici sul campo. Se entrambe le direttive fossero applicate correttamente, i rispettivi effetti ne risulterebbero reciprocamente rafforzati.

⁴ Dal principio di stigmatizzazione ("*name and shame*", ossia pubblicazione dei nomi di chi ha violato la legge) all'autoregolamentazione e ai codici settoriali di condotta, fino al perseguimento penale e all'esclusione dal mercato. In conclusione occorre garantire la certezza del diritto.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
HEADING	
ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Struttura del quadro sinottico "Constatazioni e raccomandazioni"⁵.

PROBLEMI (CONSTATAZIONI)	SOLUZIONI PROPOSTE (RACCOMANDAZIONI)
ABUSI	
FRODI	
Frodi commesse eludendo le normative nazionali in materia di lavoro (lavoro in nero o lavoro autonomo fittizio)(76) ⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Perseguire penalmente gli autori delle frodi; • Rendere più efficiente, flessibile e semplice il quadro normativo in materia di straordinari nel settore delle costruzioni; • Emettere sistematicamente fattura per i materiali da costruzione; • Utilizzare tesserini di identificazione nei cantieri (cfr. anche il sistema delle carte); • Non aggiudicare gli appalti pubblici esclusivamente in base al criterio dell'offerta più bassa; • Collegare le banche dati pubbliche e metterle a disposizione della lotta contro le frodi; • Abbinare alla riduzione degli oneri sociali e fiscali alternative adeguate che garantiscano l'equilibrio di bilancio; • Promuovere l'edilizia sostenibile e le riduzioni d'imposta (26)
La relativa impunità delle imprese (riguardo alla quale il mercato multinazionale svolge un ruolo di primo piano) porta allo smantellamento del tessuto sociale	
Questo clima di quasi "immunità da sanzioni", in cui le frodi sono perpetrate senza alcun rischio sostanziale, costituisce un grave problema ⁷ (31)	Rendere pubblici i nomi dei responsabili delle frodi, utilizzando la banca dati VIES ("Value-added tax Information Exchange System", Sistema di scambio di informazioni sull'IVA) come strumento per scegliere i subappaltatori (32)
	Inasprire le sanzioni pecuniarie per scoraggiare le frodi
	Escludere dal mercato le imprese condannate per frode ⁸ (27)

⁵ Documento dei servizi: cfr. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. L'assenza di un numero di pagina indica che il contenuto in questione è il frutto di discussioni con i soggetti che hanno inviato contributi.

⁶ Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

⁷ Basti pensare, ad es., alla sanzione pecuniaria ridicolmente bassa inflitta in Belgio: 25 EUR per ciascun lavoratore sfruttato.

⁸ Come si fa, per esempio, in Austria.

IMPRESSE E COMPORAMENTI FRAUDOLENTI	
Le imprese fraudolente si trasferiscono da uno Stato membro all'altro, sfuggendo a un eventuale perseguimento penale	<p>È al paese di provenienza che incombe la responsabilità di porre fine alle attività illegali</p> <p>Le imprese fraudolente DEVONO essere bandite dal mercato L'essersi resi responsabili di frodi costituisce un criterio di esclusione</p>
Carenze nel far rispettare la legge a livello nazionale e transfrontaliero	Assicurare il pieno rispetto della legge è un punto fondamentale
Sono stati accertati casi in cui, per trattenere i lavoratori nel cantiere, viene loro ritirato il passaporto o trattenuta una parte del salario (41)	I responsabili vanno perseguiti penalmente
La direttiva sul distacco dei lavoratori si concentra sugli aspetti "bilaterali", legati al passaggio da uno Stato membro all'altro, senza tener conto della complessità delle situazioni in cui imprese fraudolente operano in più di due paesi (37)	
LAVORO AUTONOMO FITIZIO	
<p>Le definizioni di lavoro autonomo variano enormemente da un paese all'altro. Gli abusi transfrontalieri della qualifica di lavoratore autonomo sono difficili da valutare e da perseguire penalmente (99)</p> <p>Vi è lavoro autonomo quando è certo che l'attività lavorativa venga svolta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • al di fuori di qualsiasi rapporto di subordinazione riguardo alla scelta dell'attività stessa; • al di fuori di qualsiasi rapporto di subordinazione riguardo alla scelta delle condizioni retributive, e sotto la responsabilità personale del lavoratore; • per un corrispettivo pagato direttamente e interamente al lavoratore. <p>Benché siano già diversi gli Stati membri che, sulla base di una serie di criteri prestabiliti, hanno cercato di definire con precisione la differenza tra lavoro dipendente e autonomo, tuttavia la complessità e la varietà delle situazioni lavorative reali fanno sì che, nella pratica, la distinzione si riveli spesso ardua</p>	<p>Stabilire una serie di criteri europei comuni, che forniscano orientamenti per determinare la natura del rapporto di lavoro. Rispettare il principio di sussidiarietà. La raccomandazione sul rapporto di lavoro adottata nel 2006 dall'OIL offre una definizione di "rapporto di lavoro" abbastanza ampia da consentire azioni di contrasto al lavoro autonomo fittizio (100).</p> <p>Per stabilire se esista o meno un rapporto di lavoro subordinato, l'attenzione dovrebbe essere rivolta anzitutto agli elementi relativi alle attività svolte e alla remunerazione ricevuta dal lavoratore, a prescindere dai termini contrattuali utilizzati per definire il rapporto (100).</p> <p>Il CESE chiede di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • raccogliere dati sul cosiddetto "lavoro autonomo economicamente dipendente" nell'UE; • individuare aspetti comuni nelle definizioni di "lavoratore subordinato" adottate nei diversi Stati membri; e <p>promuovere studi che consentano un'analisi dettagliata delle esperienze nazionali in materia, in particolare nelle aree transfrontaliere⁹</p>
Esiste un rapporto di lavoro "occulto" quando il datore di lavoro tratta il lavoratore in modo da dissimularne l'autentico status giuridico di dipendente, e allorché le condizioni contrattuali possono avere l'effetto di privare i lavoratori della tutela alla quale hanno diritto (100)	Una normativa affidabile e una definizione del lavoro autonomo fittizio sarebbero di aiuto per i lavoratori autonomi autentici e le microimprese. Per contrastare il lavoro autonomo fittizio, bisognerebbe disporre di meccanismi che consentano di registrare e monitorare in modo più efficace la posizione effettiva del lavoratore sul mercato del lavoro
Alcuni sistemi introdotti negli Stati membri per sviluppare l'imprenditorialità potrebbero distorcere la concorrenza a danno dei veri	È importante effettuare una valutazione d'impatto per tutte queste categorie

⁹ Cfr. il parere CESE 639/2010, [GU C 18, 19.1.2011, pag. 44.](#)

lavoratori autonomi, delle microimprese e delle PMI (101)	<i>Bisognerebbe considerare con attenzione i modi in cui i dipendenti divenuti veri lavoratori autonomi possono beneficiare di tutele comuni, compresi i sistemi di sicurezza sociale e i regimi pensionistici</i>
PRATICHE ABUSIVE	
Nei casi più gravi di sfruttamento, i lavoratori sono ridotti a vivere in condizioni di estrema povertà e, per trattenerli nel cantiere, non vengono neppure pagati (o non completamente) (27)	<i>Sensibilizzazione e codici di comportamento, rotazione del personale, rigorosa osservanza del principio del doppio controllo, norme chiare sulla sponsorizzazione e sul divieto di accettare regali, istituzione di autorità centralizzate per le gare/aggiudicazioni degli appalti, descrizione precisa dell'offerta e del controllo delle stime, organizzazione di procedure d'appalto, comprese la segretezza delle offerte e la prevenzione di manipolazioni tardive, promozione degli appalti pubblici elettronici, documentazione dell'aggiudicazione e controlli rigorosi da parte degli organi di vigilanza, esclusione delle imprese condannate per reati di corruzione e istituzione di liste nere/registri sulla corruzione"</i>

AMMINISTRAZIONE	
DICHIARAZIONI	
Il 45 % di tutti i lavoratori stranieri sprovvisti di dichiarazione lavora nel settore delle costruzioni (34)	<i>Assicurarsi che i 10 Stati membri dove non vige ancora un sistema di dichiarazione preventiva ne adottino uno, cosicché... (32)</i>
Non in tutti gli Stati membri è prevista una dichiarazione anteriore al distacco del lavoratore (36)	<i>...la dichiarazione di attività possa essere impiegata ovunque</i>
Dichiarazioni apparentemente corrette potrebbero mascherare una doppia contabilizzazione	<i>Le dichiarazioni devono essere in formato elettronico</i>
MODULO A1¹⁰	
I moduli A1 si prestano a diverse frodi. Gli Stati membri d'origine, infatti, non verificano i dati indicati nel modulo A1 o l'uso che se ne fa negli Stati membri di destinazione (32)	<i>Il modulo A1 con i dati già verificati deve essere consegnato prima che inizi il rapporto di lavoro</i>
	<i>Da collegare al sistema della carta</i>
Un numero considerevole di moduli A1 viene falsificato, contiene errori o non viene controllato (99)	<i>La responsabilità giuridica di determinare lo status occupazionale dovrebbe incombere al paese in cui viene svolta l'attività lavorativa. Tale Stato deve decidere se la conformità/il monitoraggio risulti evidente dalle circostanze in cui il lavoro viene svolto e dai termini del contratto di lavoro</i>
	<i>Il sistema della carta potrebbe rivelarsi utile per ridurre il rischio di frodi</i>

QUADRO NORMATIVO E ISTITUZIONALE	
Il quadro normativo e istituzionale in materia di controlli sembra essere piuttosto limitato. In altri	

¹⁰ Il modulo A1 attesta la situazione dei lavoratori distaccati per quanto concerne i contributi previdenziali (http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_it.htm).

termini, è probabile che il quadro normativo e istituzionale attuale riesca a risolvere problemi come quelli relativi ai controlli, alla protezione dei dati o alla dimensione sociale dell'UE?	
SISTEMA DELLA CARTA¹¹	
<p>Qui l'esigenza della protezione dei dati si profila problematica (o dà luogo ad un circolo vizioso), dato che potrebbe impedire l'accesso a determinate informazioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la carta non impedisce le frodi (ad esempio può essere contraffatta o duplicata), ma le rende più difficili; • presenta vantaggi limitati, dato che molti lavoratori distaccati hanno contratti di lavoro di durata molto breve; • richiede una dichiarazione per via informatica, mentre i contratti sono in formato cartaceo¹²; • i sistemi di carte esistenti negli Stati membri perseguono scopi diversi (35) 	<p><i>Un'alternativa concreta e praticabile, che consente alla autorità competenti di effettuare controlli, consiste nell'impiego di carte d'identità o passaporti (38)</i></p>
	<p><i>La carta potrebbe contenere un insieme standard di dati, mentre altre informazioni - ad esempio le qualifiche professionali del suo titolare - sarebbero facoltative (43)</i></p>
	<p><i>L'interoperabilità transfrontaliera dei sistemi (basati su carte) riveste un'importanza essenziale</i></p>
	<p><i>Applicare il "principio del semaforo"</i></p>

ASPETTI NORMATIVI	
AUTOREGOLAMENTAZIONE	
<p>L'autoregolamentazione si è rivelata utile ed efficiente in tutta una serie di settori, come quelli della pubblicità e delle bevande alcoliche. Essa consente inoltre una particolare flessibilità e rapidità di reazione che la regolamentazione "eteronoma" non è in grado di offrire. Tuttavia, le caratteristiche attuali del settore delle costruzioni fanno sì che in esso l'autoregolamentazione si profili difficile</p>	<p><i>Vi è senza dubbio molto da imparare dai sistemi di autoregolamentazione esistenti, che presuppongono essenzialmente un "cambiamento di clima" in termini di coraggio politico e di "autodeterminazione positiva" (28)</i></p>
	<p><i>Una possibile soluzione consiste nell'adottare un'autoregolamentazione che venga fatta rispettare</i></p>
<p>Le leggi si adeguano con lentezza ai nuovi sviluppi (ad esempio al passaggio da un'economia dirigista ad una di mercato)</p>	<p><i>L'autoregolamentazione è ben più reattiva (e partecipativa)</i></p>
	<p><i>Un codice di condotta europeo basato su buone pratiche contribuirebbe a fissare delle norme di riferimento, ad esempio riguardo alle informazioni e ai dati da fornire (44)</i></p>
	<p><i>Una corretta attuazione e applicazione della normativa in vigore sarebbe sufficiente anche ai fini della responsabilità dei diversi soggetti coinvolti</i></p>
PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI)	
<p>Le PMI (e le microimprese) del settore delle costruzioni con dipendenti di lunga data subiscono la pressione dei lavoratori a basso costo provenienti dagli Stati membri dell'Europa orientale (salvo che in ambiti professionali regolamentati come i servizi funerari)</p>	

¹¹ La Federazione internazionale europea della costruzione (FIEC) e la Federazione europea dei lavoratori edili e del legno (FELEDL) hanno commissionato uno studio sui sistemi esistenti basati su carte, nell'intento di metterne a punto uno entro il luglio 2014. Tale sistema è già in vigore in Svezia, e ne è prevista l'introduzione in Danimarca e in Norvegia.

¹² Un motivo in più per sviluppare i servizi pubblici elettronici. In materia si potrebbe seguire l'esempio di Stati membri come l'Estonia e l'Austria.

Oneri sociali eccessivi, che fanno crescere il rischio di frodi (35)	
Difficoltà di accedere ai mercati transfrontalieri (barriere linguistiche, assicurative, ecc.)	
Complessità dei diritti del lavoro nazionali e della normativa europea	<i>Il CESE ha ripetutamente invocato l'applicazione dei principi della "regolamentazione intelligente"¹³</i>

ASPETTI PRATICI	
APPALTI PUBBLICI¹⁴	
Il fatto che i proprietari o le amministrazioni aggiudicatrici siano sempre in cerca dell'offerta più economica agevola i comportamenti fraudolenti (35)	<i>I migliori offerenti dovrebbero rispettare requisiti aggiuntivi (o sopportare l'onere della prova) (38)</i>
Talune grandi imprese edili si sono trasformate in società di gestione di progetti, che, per vincere le gare d'appalto, puntano a ingaggiare una forza lavoro a basso costo e quindi meno qualificata (28)	<i>Privilegiare l'"offerta economicamente più vantaggiosa", adottando inoltre una strategia di rifiuto sistematico delle offerte anormalmente basse (60)</i>
	<i>I pacchetti di misure sugli appalti pubblici sono spesso inutilmente voluminosi, e ciò impedisce alle PMI di essere appaltatori principali e limita eccessivamente la concorrenza</i>
ASSICURAZIONE	
Annoso problema dell'assicurazione per le imprese (in particolare piccole e medie) che operano in un altro Stato membro ¹⁵	
CONSUMATORI	
Le associazioni dei consumatori non hanno dimostrato alcun interesse particolare per lo studio del CESE, malgrado il fatto che i processi costruttivi e i materiali da costruzione siano potenzialmente pericolosi per i terzi, sia durante i lavori che dopo il loro completamento	
Responsabilità dei consumatori nel determinare le clausole contrattuali	
OBBLIGHI DI ASSICURAZIONE¹⁶	
Possibili aree grigie per quanto riguarda i professionisti provenienti da altri Stati membri (ad es. la Polonia)	
RESPONSABILITÀ	
Vi è una tendenza a trasferire i rischi "a valle". In Belgio, ad esempio, la responsabilità incombe	<i>Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno concordato sulla responsabilità dell'appaltatore e del</i>

¹³ Cfr. i pareri del CESE 1068/2005, [GU C 24, 31.1.2006, pag. 39](#) e 984/2011, [GU C 248, 25.8.2011, pag. 87](#).

¹⁴ Cfr. i pareri CESE 979/2008, [GU C 224 del 30.8.2008, pag. 32](#), CESE 416/2007, [GU C 161 del 13.7.2007, pag. 40](#); CESE 1162/2011, [GU C 318 del 29.10.2011, pag. 113](#).

¹⁵ Cfr. il progetto ELIOS della Commissione europea (DG ENTR), nel quale si analizza in che modo un sistema di riferimento possa sostenere i (ri)assicuratori nella valutazione del rischio in modo compatibile con gli obiettivi del mercato interno (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). Il 31 marzo 2014 la Commissione europea ha adottato un documento di lavoro sull'accesso all'assicurazione: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm.

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea previsto per il primo semestre del 2014. Il documento si riferisce all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE, e riguarda attività che presentano rischi per la sicurezza o per la salute e implicano fondamentalmente una responsabilità professionale.

all'appaltatore principale (31)	subappaltatore successivo o sulla sostituzione di detta responsabilità, ove opportuno, con misure equivalenti (18)
A causa della forte pressione concorrenziale, della complessità e della mancanza di trasparenza, la responsabilità è diluita, in particolare lungo la struttura a cascata delle società (41)	Alcuni Stati membri come la Francia hanno considerato prioritaria, nel loro elenco di desiderata (prima dell'accordo del 9.12.2013 sull'attuazione della direttiva), in particolare la responsabilità del subappaltatore (articolo 12), in quanto principio vincolante per il settore edilizio, in modo da vanificare le sofisticate strategie fraudolente (32)
RITARDI DI PAGAMENTO	
Le imprese del settore delle costruzioni (e in particolare quelle piccole e medie) sono sottoposte a forti pressioni a causa del ritardo con cui vengono pagate dai clienti sia pubblici che privati	Attuare correttamente la direttiva sui ritardi di pagamento (2011/7/UE)
	Monitoraggio e intervento da parte delle associazioni di categoria (settore privato) e delle pubbliche amministrazioni (settore pubblico)
	Gli Stati membri con scadenze più brevi non devono prorogarle (la direttiva non vieta la proroga dei termini di pagamento)

COOPERAZIONE	
COMUNICAZIONE	
I siti web pertinenti ed utili non sono facilmente reperibili, neppure usando i motori di ricerca; negli Stati membri le imprese e i lavoratori non sono destinatari di una comunicazione appropriata, il multilinguismo non è ancora diffuso, gli aggiornamenti non sono sempre tempestivi, ecc. Il potenziale del web rimane pertanto in gran parte inutilizzato ¹⁷ . In linea con l'articolo 4 della direttiva sul distacco dei lavoratori, ogni Stato membro gestisce un ufficio di collegamento competente in materia di lavoratori distaccati	I siti web nazionali ed europei pertinenti dovrebbero essere aggiornati mediante link alle fonti d'informazione online degli Stati membri coinvolti nella circolazione di lavoratori distaccati ¹⁸ .
	Cooperazione più stretta tra le autorità pubbliche (ad es. "semafori", banche dati, ecc.)
	Coinvolgere la DG EMPL nella gestione delle informazioni
	Migliorare e accelerare la cooperazione attraverso reti tra uffici di collegamento e autorità di monitoraggio sul posto, condivisione di informazioni e dati tra istituzioni di paesi diversi (ad esempio la SIRS belga e la DNLF francese ¹⁹). Gli accordi tra le autorità pubbliche e le parti sociali (come ad esempio l'accordo concluso il 22 giugno 2012 in Belgio tra le autorità pubbliche competenti e le parti sociali del settore delle costruzioni) sono misure efficaci, senz'altro da attuare

¹⁷ In merito a pratiche come il lavoro autonomo fittizio, si vedano i seguenti siti web: <http://www.stopsocialdumping.eu/> e <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

¹⁸ Sul distacco di lavoratori, si veda il sito web congiunto della FELEDL e della FIEC: <http://www.posting-workers.eu/>

¹⁹ <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> e <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

COOPERAZIONE	
La cooperazione tra autorità pubbliche è insufficiente. Si ritiene che le reti IMI ²⁰ e SOLVIT siano sottoutilizzate (40)	
La cooperazione tra operatori economici e autorità pubbliche è di cruciale importanza per risolvere determinati problemi (27)	Aggiornamento delle informazioni sui requisiti nazionali tramite la cooperazione tra singoli "sportelli unici" (46)
e-GOVERNMENT	
Disparità tra Stati membri in termini di offerta di servizi amministrativi online (e-government)	Offrire servizi amministrativi online rapidi, facili da usare (in particolare per le PMI), disponibili in più lingue e più economici, che sfruttino appieno le potenzialità offerte dalle tecnologie informatiche (32)
Talune applicazioni di e-governance, inizialmente promettenti, si sono poi rivelate inefficienti ²¹	
ENTI REGIONALI E LOCALI	
	Coinvolgimento degli enti regionali e locali nei progetti UE grazie alla cooperazione amministrativa (76)
RICONOSCIMENTO RECIPROCO	
Riconoscimento reciproco di accreditamenti e autorizzazioni rilasciati sulla base di direttive specifiche per singoli settori (gas F, rendimento energetico nell'edilizia, attività connesse con i rifiuti, ecc.)	
SISTEMA D'INFORMAZIONE DEL MERCATO INTERNO (IMI)	
L'IMI è considerato da alcuni un sistema sottoutilizzato (75)	Utilizzare meglio l'IMI per comunicare in maniera più rapida ed efficace ²²
SOLVIT	
La rete SOLVIT è sottoutilizzata ²³ (78)	Più personale e una maggiore dotazione di bilancio.
	Una comunicazione e un'informazione migliori (compresi i moltiplicatori e i media)
SPORTELLI UNICI ²⁴	
Gli sportelli unici sono sottoutilizzati e poco conosciuti, e le informazioni su come contattarli sono insufficienti (46)	<ul style="list-style-type: none"> • Uno sportello unico per tutta l'UE sarebbe utile (contribuirebbe infatti a superare gli eventuali problemi derivanti dalla diversità di competenze e impostazioni - specie in tema di salute e sicurezza sul lavoro - o dalla difformità delle norme nazionali - ad esempio in materia di attrezzature tecniche come gru, grandi macchinari per l'edilizia,

²⁰ Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/. Il Sistema d'informazione del mercato interno (IMI) è uno strumento di comunicazione e informazione per autorità pubbliche, che permette loro di condividere buone pratiche nell'attuazione della direttiva (cfr. il regolamento (UE) 1024/2012). Esso riguarda, tra l'altro, i servizi, il distacco di lavoratori e le qualificazioni professionali.

²¹ È il caso, secondo i contributi ricevuti, del sistema portoghese Simplex, un tempo molto apprezzato ma oggi privo delle risorse necessarie.

²² Cfr. il parere CESE 1848/2011, [GU C 43, 15.2.2012, pag. 14](#).

²³ Cfr. il parere del CESE in merito all'IMI (CESE 1848/2011, [GU C 43, 15.2.2012, pag. 14](#)), nonché i pareri del CESE riguardanti l'Atto per il mercato unico (CESE 525/2011, [GU C 132, 3.5.2011, pag. 47](#), CESE 1583/2011, [GU C 24, 28.1.2012, pag. 99](#), CESE 1575/2012, [GU C 299, 4.10.2012, pag. 165](#), CESE 2039/2012, [GU C 76, 14.3.2013, pag. 24](#)), che richiamano l'attenzione sul fatto che SOLVIT non ha personale sufficiente e manca delle risorse necessarie. SOLVIT soffre di una generale mancanza di visibilità (ad esempio, molte organizzazioni della società civile e Camere di commercio locali ne ignorano completamente l'esistenza).

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/.

	<p>omologazione, licenze, ecc.) (32)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anziché essere soltanto virtuali (online), gli sportelli unici dovrebbero essere presenti anche fisicamente sul territorio • Una campagna di promozione in tutta l'UE
Tra i problemi riscontrati nel funzionamento degli sportelli unici, si segnalano quelli riguardanti la prova della propria identità, l'uso della firma elettronica, ecc. (75)	Migliorare l'informazione sulla prestazione temporanea di servizi e sugli aspetti tecnici
Gli sportelli unici sono insufficienti a fornire assistenza qualitativa e servizi adeguati (75)	<ul style="list-style-type: none"> • Selezionare le informazioni realmente necessarie: ad es. fornire informazioni appropriate e complete sul trattamento normativo e fiscale (specie in materia di IVA) dei lavoratori nel paese pertinente; (75) • Far sì che, anziché limitarsi a fornire passivamente informazioni, gli sportelli unici siano autentiche piattaforme di transazione per l'espletamento di procedure; • Semplificare le procedure e ridurre gli adempimenti burocratici (nell'ambito degli sportelli unici, e più in generale in termini di snellimento delle procedure) <p>Gli sportelli unici devono essere sinonimo di semplificazione amministrativa (75)</p>
Sono diversi da uno Stato membro all'altro (35)	<p>Gli sportelli unici devono fornire informazioni sulle disposizioni del diritto del lavoro e del diritto sociale nei diversi Stati membri</p> <p>Dialogo e condivisione di buone pratiche tra gli sportelli unici nazionali su un piede di parità in tutti gli Stati membri</p>
Le campagne di sensibilizzazione e informazione non vengono condotte in linea con la direttiva sui servizi ²⁵ (81)	<p>Campagne d'informazione tempestive che coinvolgano snodi di raccordo come le Camere di commercio</p> <p>Accrescere la coerenza tra le politiche e i risultati o le conseguenze sul campo</p>
Coesistono fonti d'informazione diverse, mentre un portale unico (ossia lo sportello unico ideale) apporterebbe un evidente valore aggiunto, "semplificando la vita" a tutti i soggetti interessati (82)	Applicare il concetto dello "sportello unico" in tutte le fasi del processo
Scarso multilinguismo, quando invece gli sportelli unici dovrebbero agevolare le attività transfrontaliere (82)	<p>Le informazioni dovrebbero essere sempre disponibili almeno in inglese, ma il multilinguismo consentirebbe di raggiungere un pubblico più vasto</p> <p>Gli Stati membri dovrebbero firmare una "Carta degli sportelli unici" che contenga degli indicatori quantitativi (84)</p>
VALUTAZIONE RECIPROCA	
La valutazione reciproca risulta eccessivamente onerosa per le autorità pubbliche	Soppesare i benefici della procedura di valutazione reciproca con gli oneri da essa derivanti

²⁵ Eurochambres ha rilevato la scarsa sincronia, in alcuni Stati membri, tra l'attuazione della direttiva e le campagne d'informazione.

MERCATO DEL LAVORO	
DISTACCO DI LAVORATORI	
Non in tutti gli Stati membri è prevista una dichiarazione anteriore al distacco del lavoratore (36)	<i>Creare una banca dati che renda possibile tener traccia degli spostamenti dei lavoratori - ad esempio sviluppando a questo scopo il sistema IMI</i>
Non in tutti gli Stati membri è obbligatorio fornire prova delle proprie qualificazioni professionali ²⁶	<i>Necessità di un'impostazione europea</i>
In Belgio le agenzie di lavoro interinale sono disciplinate dalla legge, mentre in altri Stati membri (33)	<i>Le pratiche pubblicitarie illecite tramite agenzie di lavoro interinale devono essere vietate (33)</i>
	<i>I lavoratori distaccati dovrebbero essere informati in modo appropriato circa la normativa pertinente nel paese di destinazione (44)</i>
Non esistono lavoratori autonomi distaccati (sarebbe una contraddizione in termini) (20) ²⁷	
DUMPING SOCIALE	
Il dumping sociale viene spesso definito in funzione della percezione soggettiva. In linea generale, con questo termine si intende una situazione in cui il lavoro dei cittadini di uno Stato membro viene "preso" dai lavoratori a basso costo di un altro Stato membro. Secondo la Commissione europea, il dumping sociale è la situazione che si configura quando "i fornitori di servizi di Stati membri diversi da quello ospitante possono, in ragione di norme del lavoro meno stringenti, praticare prezzi più bassi dei fornitori locali di servizi" ²⁸	<i>"Il delicato equilibrio tra la libertà di fornire servizi transfrontalieri e l'esigenza di strumenti efficaci per monitorare e attuare le norme sul lavoro" nel paese ospitante, sancito dall'accordo finale sulla direttiva servizi, deve essere salvaguardato²⁹</i>
Quale che sia la definizione di dumping sociale adottata, vi è la percezione diffusa che tale pratica rappresenti una minaccia per il Modello sociale europeo e dunque eroda il sostegno sociale all'integrazione dell'UE (15, 25, 76, 104)	<i>L'articolo 3 del TFUE e la Carta dei diritti sociali fondamentali devono essere attuati</i>
In molti casi, le occupazioni svolte dai lavoratori stranieri sono proprio quelle che i cittadini del paese in questione non sono disposti a svolgere, per cui asserire che i primi stanno "togliendo il lavoro" ai secondi significa perlopiù addurre un argomento polemico e populista	<i>Sforzarsi di conciliare le libertà economiche e i diritti sociali fondamentali</i>
	<i>Valutare la possibilità di istituire un'"Interpol sociale europea", che sostenga le attività degli ispettorati del lavoro dei diversi Stati membri³⁰</i>
Qual è la funzione/posizione della Carta sociale nel Mercato unico? Che ne è della dimensione sociale dell'ordine pubblico europeo?	

²⁶ È obbligatorio in Francia ed in Polonia.

²⁷ Parere del CESE 2063/2012, [GU C 161, 6.6.2013, pag. 14.](#)

²⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. Secondo M. Bernaciak, in *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?* ("Dumping sociale: spauracchio politico o minaccia reale ai diritti dei lavoratori?"), pag. 40 (2012), *il dumping sociale si può definire come una strategia orientata ad abbassare il livello di protezione sociale per conseguire una maggiore competitività. Scaturisce dalle imprese, ma coinvolge indirettamente i loro dipendenti e/o i governi del paese di provenienza e di quello ospitante, e si ripercuote negativamente sulla sfera sociale.*

²⁹ <http://www.euractiv.com/social/europe/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

³⁰ La direttiva sull'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori fa riferimento alla proposta avanzata dal CESE nel suo parere CESE 970/2010, [GU C 44, 11.02.2011, pag. 90.](#)

INFORTUNI SUL LAVORO	
Le definizioni di "infortunio sul lavoro" variano da uno Stato membro all'altro, e ciò si ripercuote sul livello di indennizzo e su determinati sistemi sanitari nazionali	
MOBILITÀ	
L'evidente dumping sociale ha un impatto negativo sull'immagine dell'UE (35)	<i>Campagne di sensibilizzazione rivolte specificamente ai lavoratori, per informarli circa le condizioni quadro prima che essi firmino un contratto di lavoro</i>
Riemergere di atteggiamenti di sospetto nei confronti di cittadini stranieri, a scapito del primato del diritto (35)	
SICUREZZA SOCIALE	
Benché la sicurezza sociale esuli dall'ambito di applicazione della direttiva servizi, non è forse un compito politicamente impossibile far attuare agli Stati membri la normativa europea sui servizi senza armonizzare a livello UE la sicurezza sociale, i salari e le condizioni di lavoro?	<i>Applicare in modo appropriato il regolamento n. 883/04 (coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale)(11)</i>
	<i>Creare un compendio europeo di concetti fiscali e sociali (26)</i>
	<i>Introdurre un numero di sicurezza sociale europeo</i>
Vi è una diffusa elusione delle norme e degli obblighi in materia sociale, e ciò è fonte di distorsioni del mercato delle costruzioni	<i>Attuare meccanismi intesi a far rispettare le condizioni di lavoro nel paese ospitante³¹</i>

SERVIZI NEL MERCATO INTERNO	
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SUI SERVIZI	
Interpretazione frammentaria e attuazione inadeguata della direttiva sui servizi	<i>Attuazione efficace — un modo intelligente e rapido di generare crescita senza spesa pubblica</i>
	<i>Coerenza tra la revisione tra pari (ai sensi della direttiva sui servizi) e la valutazione reciproca (a norma della direttiva sulle qualifiche professionali)</i>
	<i>Individuare i settori in cui gli Stati membri bloccano in modo sproporzionato l'accesso a determinate professioni</i>
	<i>Optare per il riconoscimento reciproco nei casi in cui non si applica l'armonizzazione</i>
	<i>Imparare dalle regioni frontaliere. La cooperazione transfrontaliera fornisce spesso, su scala ridotta, preziosi esempi di come il mercato unico possa effettivamente funzionare</i>
	<i>Vanno istituite procedure di infrazione rapide per i casi in cui siano individuate violazioni della direttiva</i>
I fornitori di servizi subiscono pratiche discriminatorie ingiustificate (in base alla nazionalità, al luogo di residenza)	<i>Gli Stati membri devono applicare l'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva sui servizi</i>
La copertura assicurativa transfrontaliera per i prestatori di servizi è inadeguata	<i>Dialogo tra i soggetti interessati³²</i>
	<i>Le disposizioni della direttiva devono essere applicate e fatte rispettare correttamente sul campo (principio dell'"agire come convenuto")</i>

³¹ Ne consegue la necessità di modificare la direttiva.

³² Cfr. la nota 15.

<p>La decisione di abolire determinate restrizioni (articoli 15 e 16), che, in taluni casi limitati, possono essere giustificate, ai sensi della direttiva sui servizi, da motivi imperativi di interesse generale, è lasciata agli Stati membri - zone grigie/protezionismo (83)</p>	<p><i>I governi e le autorità competenti devono effettuare una corretta analisi della proporzionalità delle norme nazionali e dei regimi di autorizzazione</i></p> <p><i>L'approccio volontario ha i suoi limiti, e potrebbe essere più utile chiarire ulteriormente il concetto di "proporzionalità" e in che cosa consista esattamente un "motivi imperativi d'interesse generale"</i></p> <p><i>Dibattito aperto sulle analisi della proporzionalità che sono state effettuate e la misura in cui gli Stati membri hanno utilizzato il loro margine di manovra e mantenuto talune restrizioni quantomeno discutibili</i></p> <p><i>Gli Stati membri devono rispettare sempre la sostanza di una direttiva o di un regolamento, evitare ambiguità e astenersi dall'introdurre ulteriori requisiti ("gold plating") che potrebbero portare a ulteriori costi inutili per le imprese</i></p>
<p>Malgrado l'ampiezza della sua portata, la direttiva sui servizi non copre tutta una serie di importanti requisiti che riguardano direttamente i prestatori di servizi</p>	<p><i>La Commissione dovrebbe effettuare ulteriori, approfondite analisi del funzionamento pratico della direttiva, anche riguardo ai problemi ancora in sospeso, alle barriere dei mercati dei servizi in generale e alle esigenze reali esistenti sul terreno (83)</i></p> <p><i>Tali analisi dovrebbero altresì tenere conto di tutti i settori pertinenti non coperti dalla direttiva sui servizi, come le qualifiche professionali, il distacco dei lavoratori, la direttiva sul commercio elettronico, le norme sulla protezione dei consumatori per quanto riguarda la legge applicabile (regolamenti Roma 1 e Roma 2³³) o la giurisdizione competente (regolamento Bruxelles I) (83)</i></p> <p><i>Adottare un approccio realmente integrato ai servizi in Europa (83)</i></p>
<p>Mancanza di pressione sugli Stati membri affinché facciano passi avanti (coerenza, convergenza, interesse pubblico comune, ecc.)</p>	<p><i>Reintrodurre la rendicontazione formale prevista dalla Commissione (DG MARKT, nel 2009 e nel 2010) attraverso "note informative" pubbliche, periodiche e particolareggiate sullo "stato di attuazione della direttiva sui servizi", da presentare al Consiglio Competitività (e al Parlamento europeo) (83)</i></p> <p><i>Tale rendicontazione ricalibrata dovrebbe concentrarsi sul più ampio tema della situazione del mercato unico per i servizi (84)</i></p> <p><i>Al di là dei dati quantitativi sull'attuazione, essa dovrebbe inoltre tenere conto dei risultati reali / del funzionamento "sul terreno" dei mercati dei servizi, nonché degli ostacoli e dei problemi incontrati dalle imprese e consumatori, anche ai fini di una maggiore trasparenza in merito alle questioni rimaste in sospeso e di una migliore valutazione comparativa dei progressi compiuti (84)</i></p>

³³ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_it.htm.

Manca una vera prospettiva del mercato unico in tutti i settori (ossia i servizi coperti dalla DS e quelli che sono al di fuori del suo campo di applicazione ³⁴)	Approccio integrato ai servizi nel mercato interno attraverso uno strumento orizzontale (83)
	Necessità di garantire la coerenza con altre direttive e iniziative dell'UE (approccio integrato o globale) (84)
MISURE DI CONTROLLO	
Per individuare le frodi, sono necessarie indagini esaustive (35)	Creare un Ispettorato europeo del lavoro che assista gli Stati membri nella lotta contro le frodi transfrontaliere e proponga al legislatore misure di stimolo basate su casi concreti, migliorando nel contempo la cooperazione tra le autorità nazionali (in particolare con gli Stati membri che presentano problemi strutturali)
	In alternativa, optare per un rafforzamento della cooperazione tra gli ispettorati nazionali del lavoro, in modo da aggirare questioni complesse quali le competenze nazionali e la sovranità degli Stati membri
Successivi problemi come la lingua, la mancanza di documenti sui siti, l'attestazione d'impiego, ecc. (35)	Nel valutare l'introduzione di un sistema di scambio di informazioni e di controlli migliori, occorre guardare a sistema Limosa ³⁵ vigente in Belgio
Gli operatori transnazionali agiscono in un contesto giuridico eterogeneo, conseguenza delle differenze tra le normative nazionali (35)	Un documento salariale europeo sarebbe utile se si basasse su una banca dati che permettesse agli Stati membri di verificare la veridicità delle informazioni
Sono ancora carenti la cooperazione a monte (comprese le parti sociali) e l'anticipazione, tanto più se si considera la gravità del problema posto dalle frodi	Rendere pubblici i nomi dei responsabili delle frodi, utilizzando la banca dati VIES ("Value-added tax Information Exchange System", Sistema di scambio di informazioni sull'IVA) ³⁶ come strumento per scegliere i subappaltatori (32)
La cooperazione tra le autorità nazionali, che deve includere anche programmi di formazione, va sviluppata ulteriormente, considerate in particolare le divergenze tra i sistemi giuridici e i criteri di riferimento	La dichiarazione di attività dovrebbe essere impiegata ovunque (32)
Gli strumenti od organismi di controllo mancano di personale e non riescono a svolgere i loro compiti, mentre le imprese che lavorano onestamente scompaiono dal mercato (31)	Gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad applicare le misure attuali e supplementari di controllo o le formalità amministrative giudicate efficaci e necessarie — evitando la proliferazione di norme inutili ("gold-plating")
Più complessi sono i compiti, maggiori sono le risorse necessarie	Valutare nuove misure o formule di controllo in conformità delle direttive

³⁴ I servizi privati di sicurezza, trasporto urbano, taxi, assistenza sanitaria, nonché i servizi sociali privati e i servizi delle agenzie di lavoro interinale. Si richiama altresì l'attenzione su altre questioni quali il mancato riconoscimento delle qualifiche professionali, il numero delle professioni e specializzazioni regolamentate, la doppia assicurazione e la mancanza di riconoscimento reciproco, nonché le divergenze tra norme nazionali.

³⁵ La dichiarazione Limosa riguarda il distacco dei lavoratori, i servizi, i lavoratori autonomi, insomma il lavoro transfrontaliero in generale.

³⁶ Banca dati IVA dell'UE: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm. Ricorrendo a questo strumento, si creerebbe un sistema privo di supporti cartacei, facile da usare (ad es. con semaforo rosso/verde) e nel quale le pubbliche amministrazioni nazionali (ad es. gli ispettorati del lavoro) sarebbero responsabili delle procedure di back-office.

PROFESSIONI REGOLAMENTATE³⁷	
La posizione della Commissione sull'accesso agevolato alle professioni regolamentate (ossia una forma di deregolamentazione) metterebbe a repentaglio un certo numero di settori di attività, incluso quello delle costruzioni	<i>La regolamentazione comporta l'introduzione di un elevato grado di controllo (29)</i>
Potrebbe inoltre rendere più incerti i confini tra le diverse professioni nonché le rispettive responsabilità professionali, col risultato di minare la fiducia del pubblico nei prestatori di servizi	
Attenzione alla deregolamentazione in taluni settori, tra cui quello delle costruzioni	<i>Attuazione efficace della nuova direttiva per il riconoscimento delle qualifiche professionali</i>
Le professioni regolamentate variano da uno Stato membro all'altro (38)	
SERVIZI NEL MERCATO INTERNO	
L'assenza di un mercato integrato per i servizi spiega in parte il divario di produttività tra gli USA e l'UE negli ultimi 20 anni	<i>Eliminare le barriere create dalla costosa eterogeneità delle normative nazionali (78).</i>
I mercati dei servizi sono di solito fortemente regolamentati, ed esistono differenze significative tra le normative nazionali che ostacolano la prestazione di servizi transfrontalieri	
I prestatori di servizi non hanno messo in atto nuovi metodi organizzativi atti a trarre i massimi vantaggi possibili dalle TIC	
La direttiva lascia ai governi una discrezionalità troppo ampia per decidere che cosa costituisca ostacolo alla libertà di stabilimento o alla prestazione transfrontaliera di servizi. Essi possono definire tali ostacoli "proporzionati" (78)	<i>La valutazione reciproca dovrebbe diventare un esame permanente del regolamento sui servizi che incoraggi le autorità di regolamentazione a eliminare le norme superflue e ad avere fiducia reciproca nelle norme altrui</i>
Le disfunzioni nei mercati dei servizi compromettono la capacità dell'euro di assorbire gli shock e impediscono il corretto funzionamento dell'Unione monetaria (79)	
Gli ostacoli nel settore dei servizi sono più numerosi rispetto a quello dei beni, la commerciabilità è bassa e selettiva, e le PMI possono incontrare problemi sotto il profilo della libertà di stabilimento (79)	
L'eliminazione delle barriere all'interno dell'UE non può prescindere dall'abolizione o dalla riforma della regolamentazione dei servizi interni (79)	<i>Ciò implica una profonda riforma dei servizi interni che porti, in tutti i paesi, a una maggiore competitività e a un miglior funzionamento dei</i>

³⁷ Cfr. anche l'iniziativa di trasparenza della Commissione europea sull'accesso alle professioni regolamentate: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_it.htm.

	mercati dei servizi, presupposti essenziali e assai più importanti per la crescita dell'UE rispetto, ad esempio, all'esposizione agli scambi di servizi transfrontalieri intra-UE
I servizi soffrono della disparità o varietà normativa tra gli Stati membri ³⁸ (79)	
I vantaggi derivanti dalla realizzazione di un vero e proprio mercato interno dell'UE per i servizi (ossia un mercato che vada ben oltre la direttiva sui servizi orizzontali) non sono ancora pienamente compresi (79). Sfruttare i vantaggi derivanti da un migliore funzionamento dei mercati dei servizi non è sempre soltanto una questione di maggiore concorrenza (80)	Nel settore dei servizi finanziari non sembrano ancora essere disponibili nuove stime, e nelle industrie di rete si registrano solo alcuni tentativi ad hoc (che fanno pensare a vantaggi piuttosto considerevoli); per quanto riguarda i servizi professionali non sono disponibili statistiche attendibili. In tutti e tre questi settori non esiste un vero mercato unico, il che fa pensare a ulteriori, considerevoli benefici; i molteplici vantaggi economici derivanti dalla direttiva servizi stanno cominciando a essere compresi solo ora, e i benefici a medio e a più lungo termine saranno quasi certamente equivalenti a diversi punti percentuali del PIL dell'UE, se non di più. Aggiungendo i vantaggi, a lungo trascurati, derivanti da una riduzione dell'eterogeneità normativa nel settore dei servizi, tali benefici risulteranno ancora maggiori
Le regole del mercato interno non sono ancora pienamente attuate ³⁹ - l'attuazione lacunosa e gli oneri amministrativi e procedurali ostacolano la prestazione di servizi transfrontalieri per i professionisti (97)	Ciò richiede notevoli investimenti infrastrutturali (gas, elettricità, rete ferroviaria e Internet), su periodi più lunghi e in tutta l'Unione. Un caso a sé stante è quello del mercato unico digitale, associato a una più ampia agenda digitale
VIGILANZA DEL MERCATO	
Un contesto di "quasi impunità" facilita le pratiche fraudolente o criminali	Esclusione dal mercato (27)
	Ammende e sanzioni più severe (19)
L'estrema complessità del mercato ostacola il controllo delle autorità pubbliche e rende agevole per le imprese fraudolente aggirare le leggi o sfuggire a qualsiasi forma di responsabilità	Affrontare l'urgente problema delle agenzie di collocamento multinazionali (46)
Correlazione diffusa tra il regresso della presenza pubblica (ad es. per mancanza di risorse o di impegno politico ⁴⁰) in settori nei quali ci si è sempre atteso che essa fornisse orientamenti, e il deterioramento delle condizioni generali di lavoro, di vita e di attività economica	Visibilità dell'autorità pubblica, associata a una migliore cooperazione tra le amministrazioni a livello nazionale e transfrontaliero (26)
	Sviluppo di soluzioni di e-government.

³⁸ "Questa "eterogeneità normativa" può essere molto costosa per le imprese con ambizioni europee, che dovranno sostenere costi di accesso fissi in ciascun paese separatamente, costi che dovranno essere ripianati prima che l'investimento e l'accesso possano diventare redditizi. Tali costi di accesso fissi ricorrenti sono estremamente scoraggianti per le PMI del settore dei servizi, e non certo di aiuto per molti altri operatori del settore. (...) Una riduzione limitata dell'eterogeneità normativa nell'ambito dell'OCSE già rende possibili considerevoli aumenti degli IED in entrata". Relazione speciale del CEPS n. 67, pag. 17.

³⁹ Cfr. il Catalogo degli ostacoli al mercato unico realizzato dall'OMU, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

⁴⁰ Per esempio, riduzione del numero degli ispettori del lavoro, dei punti di contatto dei servizi pubblici, ecc. In sostanza, vige il principio per cui "sempre meno persone fanno un lavoro sempre più complesso".

ALLEGATO

OBIETTIVI E METODOLOGIA

Il CESE intende presentare un quadro realistico della situazione e degli strumenti (attualmente disponibili o ancora da definire) che sono necessari per porre rimedio in modo decisivo alle carenze individuate. Queste conclusioni si basano⁴¹:

- sulla valutazione dei documenti pertinenti e dei dati provenienti da varie fonti (istituzioni, media, mondo accademico, parti sociali, gruppi di interesse, gruppi di riflessione, ecc.);
- sulla valutazione dei colloqui effettuati da una delegazione dei membri del CESE⁴² con le parti sociali nel settore delle costruzioni e le autorità pubbliche in 6 Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Polonia, Portogallo e Romania), nonché con le parti sociali, le istituzioni e i gruppi di riflessione europei con sede a Bruxelles;
- sui pertinenti pareri del CESE.

Per vari motivi⁴³, vi possono essere differenze tra le carenze individuate e l'esatta situazione sul terreno (si potrebbe sostenere a buon diritto di avere a che fare con un "bersaglio mobile"), ma la relazione si prefigge di fornire ai responsabili delle politiche economiche una serie di possibili soluzioni tra cui scegliere.

LE DIRETTIVE IN SINTESI

Finalità della direttiva sui servizi (2006/123/CE)	Finalità della direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE)	Finalità della direttiva sull'applicazione della direttiva 96/71/CE (COM(2012) 0131) ⁴⁴
<p>Agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.</p> <p>Semplificare le procedure amministrative</p> <p>Sopprimere i requisiti discriminatori, superflui o sproporzionati.</p> <p>Intensificare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri.</p> <p>Rafforzare i diritti dei consumatori.</p>	<p>Consentire la libera prestazione di servizi a livello transfrontaliero, garantendo nel contempo che i diritti e le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati siano protetti in tutta l'Unione europea;</p>	<p>Migliorare e uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE, comprendente anche misure dirette a prevenire e sanzionare ogni violazione ed elusione delle norme vigenti.</p> <p>Garantire il rispetto di un appropriato livello di protezione dei diritti dei lavoratori distaccati, e in particolare l'effettivo rispetto dei termini e delle condizioni di lavoro applicabili nel luogo in cui viene prestato il servizio, facilitando al tempo stesso l'esercizio della libertà di prestazione di servizi e</p>

⁴¹ La valutazione delle risposte al questionario sarà aggiunta come allegato alla relazione in una fase successiva.

⁴² Membri dell'Osservatorio del mercato unico: Ivan VOLEŠ, Ulrich SCHRÖDER (I gruppo), Christoph LECHNER, Martin SIECKER, presidente della sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo (INT, entrambi II gruppo), Jorge PEGADO LIZ (III gruppo). Membri dell'Osservatorio del mercato del lavoro (OML): Ana BONTEA (I gruppo), Denis MEYNENT (II gruppo, vicepresidente dell'OML), Eugen LUCAN (III gruppo).

⁴³ I problemi segnalati possono essere l'espressione di taluni interessi economici, i contesti nazionali variano, ecc.

⁴⁴ La commissione per l'Occupazione e gli affari sociali del Parlamento europeo ha adottato la relazione in data 18 marzo 2014. Cfr. anche la nota 50.

creando un clima di concorrenza leale tra i prestatori di servizi.

LA DIRETTIVA SUI SERVIZI

La direttiva stabilisce **un quadro normativo generale volto a promuovere l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi**. Essa si fonda su questi quattro pilastri:

- agevolare la libertà di stabilimento dei prestatori e la libertà di prestazione di servizi nell'UE;
- rafforzare i diritti dei destinatari dei servizi in quanto utenti di questi ultimi;
- promuovere la qualità dei servizi;
- stabilire una cooperazione amministrativa efficace tra gli Stati membri.

La direttiva istituisce un quadro giuridico generale per qualsiasi servizio prestato a fini di lucro (con l'eccezione dei settori esclusi), tenendo conto delle specificità di talune attività e professioni. La direttiva copre un ampio gruppo di prestazioni di servizi, che rappresenta circa il 40 % del PIL e dei posti di lavoro dell'UE.

Essa riguarda settori come **le costruzioni** e l'artigianato (...), la maggior parte delle **professioni regolamentate** (ad es. avvocati, architetti, ingegneri e commercialisti)⁴⁵.

L'articolo 17⁴⁶ della direttiva stabilisce che **l'articolo 16** ("Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti. Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio") **non si applica (...) alle materie disciplinate dalla direttiva 96/71/CE** (ossia dalla direttiva sul distacco dei lavoratori).

LA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI

Nel settore delle costruzioni si applicano le condizioni fondamentali stabilite dai contratti collettivi e dalla legge⁴⁷.

- a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
 - b) durata minima delle ferie annuali retribuite;
 - c) tariffe minime salariali*, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario;
 - d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare da parte di imprese di lavoro temporaneo⁴⁸;
 - e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
 - f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
 - g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
- * Ai fini della direttiva, la nozione di tariffa minima salariale è definita dalla legislazione e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato;

⁴⁵ Altri settori sono il commercio al dettaglio, i servizi alle imprese (ad es. manutenzione di uffici, consulenza gestionale e pubblicità), il turismo, i servizi immobiliari e l'istruzione privata.

⁴⁶ L'articolo 17, paragrafo 6, precisa che l'articolo 16 non si applica "alle materie disciplinate dal titolo II della direttiva 2005/36/CE, compresi i requisiti negli Stati membri dove il servizio è prestato che riservano un'attività ad una particolare professione".

⁴⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

⁴⁸ Cfr. la direttiva 2008/104/CE sul lavoro tramite agenzia interinale.

LA DIRETTIVA SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 96/71/CE

Scopo della direttiva sull'applicazione è quello di migliorare l'applicazione nella pratica della direttiva sul distacco dei lavoratori.

Articolo 4 — Identificazione dell'autenticità del distacco e prevenzione degli abusi e dell'elusione ⁴⁹

1. Ai fini dell'attuazione e dell'applicazione della direttiva 96/71/CE, le autorità competenti operano una valutazione generale di tutti gli elementi fattuali considerati necessari, tra cui, in particolare, quelli indicati ai paragrafi 2 e 3 del presente articolo. Tali elementi sono intesi ad assistere le autorità competenti nell'effettuare le verifiche e i controlli e qualora esse abbiano motivo di ritenere che un lavoratore non sia da considerarsi distaccato ai sensi della direttiva 96/71/CE. Tali elementi intervengono come fattori indicativi nella valutazione complessiva e non possono, pertanto, essere considerati isolatamente.

2. Al fine di determinare se un'impresa esercita effettivamente attività sostanziali diverse da quelle puramente interne di gestione o amministrazione, le autorità competenti operano una valutazione generale di tutti gli elementi fattuali che caratterizzano le attività esercitate da un'impresa nello Stato membro di stabilimento e, ove necessario, nello Stato membro ospitante, tenendo conto di un quadro temporale ampio. Tali elementi possono comprendere, in particolare:

- a) il luogo in cui l'impresa ha la propria sede legale e amministrativa, utilizza uffici, paga imposte e contributi previdenziali e, se del caso, in conformità del diritto nazionale, è iscritta in un albo professionale o è registrata presso la camera di commercio;
- b) il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti e quello da cui sono distaccati;
- c) la legge applicabile ai contratti stipulati dall'impresa con i suoi lavoratori e con i suoi clienti;
- d) il luogo in cui l'impresa esercita la propria attività economica principale e in cui è occupato il suo personale amministrativo;
- e) il numero di contratti eseguiti e/o l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro di stabilimento, tenendo conto della situazione specifica, tra l'altro, delle imprese di nuovo insediamento e le PMI.

3. Per valutare se un lavoratore distaccato temporaneamente presta la sua attività in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavora, sono esaminati tutti gli elementi fattuali che caratterizzano tale attività e la situazione del lavoratore. Tali elementi possono comprendere, in particolare:

- a) l'attività lavorativa è svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro;
- b) la data di inizio del distacco;
- c) il lavoratore è distaccato in uno Stato membro diverso da quello nel quale o a partire dal quale esercita abitualmente la propria attività secondo il regolamento (CE) n. 593/2008 e/o la convenzione di Roma;
- d) il lavoratore distaccato ritorna o si prevede che riprenda la sua attività nello Stato membro da cui è stato distaccato dopo aver effettuato i lavori o prestato i servizi per i quali è stato distaccato;
- e) la natura delle attività;
- f) il datore di lavoro che distacca il lavoratore provvede alle spese di viaggio, vitto e alloggio o le rimborsa; in tal caso, si considera anche il modo in cui si provvede in tal senso e il metodo di rimborso;
- g) eventuali periodi precedenti in cui il posto è stato in precedenza occupato dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato).

4. Il mancato soddisfacimento di uno o più degli elementi fattuali stabiliti ai paragrafi 2 e 3 non significa automaticamente che una certa situazione non corrisponda a un distacco. La valutazione di tali elementi è adattata a ogni caso particolare e tiene conto delle specificità della situazione.

5. Gli elementi di cui al presente articolo utilizzati dalle autorità competenti nella valutazione generale volta ad accertare se una determinata situazione costituisca un autentico distacco possono altresì

⁴⁹ Articolo 4 della risoluzione legislativa del Parlamento europeo, adottata il 16 aprile 2014 (P 7_TA-PROV (2014)0415, testo provvisorio).

essere considerati per stabilire se una persona possa essere considerata un lavoratore ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 96/71/CE. Gli Stati membri dovrebbero basarsi, tra l'altro, sulle circostanze concernenti l'esecuzione del lavoro, la subordinazione e la retribuzione del lavoratore, indipendentemente dal modo in cui il rapporto è caratterizzato in qualsiasi accordo, contrattuale o meno, eventualmente concordato tra le parti.

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO IN MERITO ALLE DIRETTIVE

Il CESE ha adottato una serie di pareri in materia di servizi e distacco dei lavoratori. Nel parere sulla dimensione sociale e ambientale del mercato interno⁵⁰, ha insistito sul fatto che "l'inserimento nel mercato del lavoro sia la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale". A questa constatazione si potrebbe aggiungere che, se il mercato in generale è per definizione internazionale, quello del lavoro rimane compartimentato su base regionale. È abbastanza logico, quindi, che si ponga la questione della coerenza, o dell'incoerenza, all'interno del mercato unico: se non hanno una base omogenea che attraversi le frontiere, le politiche dell'UE finalizzate all'integrazione sono destinate a incontrare problemi (o addirittura a fallire). Nel parere sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi⁵¹, il CESE aveva chiesto "di rafforzare le norme concernenti il distacco dei lavoratori, chiarendo e migliorando tra l'altro le disposizioni della direttiva in materia e migliorando la cooperazione tra le autorità degli Stati membri". Aveva inoltre sottolineato la persistente necessità di "una (...) migliore attuazione (della direttiva 96/71/CE) e (di) una cooperazione amministrativa efficace tra Stati membri", in particolare al fine di evitare costi amministrativi superflui. "Per promuovere la fornitura transfrontaliera di servizi in un clima di concorrenza equa, è importante garantire uno standard minimo di condizioni di lavoro uniforme conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi nazionali."

Il CESE ha esaminato le sentenze della Corte di giustizia riguardanti la direttiva sul distacco dei lavoratori nei suoi pareri sui seguenti temi: *La dimensione sociale del mercato interno*⁵² e *L'Atto per il mercato unico — Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*⁵³. In quei pareri il Comitato chiede:

- di chiarire e migliorare le disposizioni della direttiva sul distacco dei lavoratori;
- di perseguire una cooperazione più efficace tra le autorità degli Stati membri;
- di applicare il principio di non discriminazione alle condizioni di lavoro e di retribuzione;
- di consultare le parti sociali;
- di applicare il principio di non discriminazione nei confronti delle imprese nel mercato interno.

PARERI DEL CESE SUL TEMA		
PARERE	RIFERIMENTO	RELATORE
<i>La direttiva sui servizi</i>	CESE 137/2005, GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 113	A. METZLER E. EHNMARK
<i>Il mercato interno dei servizi — Esigenze per il mercato del lavoro e per la protezione dei consumatori</i>	CESE 793/2007, GU C 175 del 27.7.2007, pag. 14	K. ALLEWELDT
<i>La dimensione sociale e ambientale del mercato interno</i>	CESE 36/2009, GU C 182 del 4.8.2009, pag. 1	A. ADAMCZYK
<i>La dimensione sociale del mercato interno</i>	CESE 970/2010, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90	T. JANSON
<i>Il mercato unico dei servizi</i>	CESE 1161/2011, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 109	M. SIECKER

⁵⁰ CESE 36/2009, [GU C 182 del 4.8.2009, pag. 1](#).

⁵¹ CESE 1387/2012, [GU C 351 del 15.11.2012, pag. 61](#).

⁵² CESE 970/2010, [GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90](#).

⁵³ CESE 1583/2011, [GU C 24 del 28.1.2012, pag. 99](#).

Qualifiche professionali	CESE 1046/2012 GU C 191 del 29.6.2012, pag. 103	A. METZLER
Distacco dei lavoratori	CESE 1387/2012, GU C 351 del 15.11.2012, pag. 61	T. JANSON
Il marchio sociale europeo	CESE 1820/2012, GU C 76 del 14.3.2013, pag. 20	A. RODERT
Abuso della qualifica di lavoratore autonomo	CESE 2063/2012 GU C 161 del 6.6.2013, pag. 14	M. SIECKER
Nuove tendenze del lavoro autonomo: il caso specifico del lavoro autonomo economicamente dipendente	CESE 639/2010, GU C 18 del 19.1.2011, pag. 44	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Competitività sostenibile del settore delle costruzioni	CESE 2295/2012, GU C 198 del 10.7.2013, pag. 45	L. PLOSCEANU

PARERI DEL CESE SU TEMI CORRELATI

L'Atto per il mercato unico: individuare i provvedimenti mancanti	CESE 3154/2013, GU C 67 del 6.3.2014, pag. 53	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER
L'Atto per il mercato unico II - Insieme per una nuova crescita	CESE 2039/2012, GU C 76 del 14.3.2013, pag. 24	M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL
L'atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia	CESE 1583/2011, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 99	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Azioni chiave: verso un Atto per il mercato unico II	CESE 1575/2012, GU C 299 del 4.10.2012, pag. 165	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva	CESE 525/2011 GU C 132 del 3.5.2011, pag. 47	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Piccole imprese, grande mondo - un nuovo partenariato per aiutare le PMI a cogliere le opportunità globali	CESE 1293/2012, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 49	I. VOLEŠ
Verso una prospettiva di cittadinanza e umanista della politica del mercato interno	CESE 466/2012, GU C 143 del 22.5.2012, pag. 17	J. PEGADO LIZ