



Strasburgo, 13.3.2018
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Dare accesso alla protezione sociale è fondamentale per la sicurezza economica e sociale della forza lavoro e per mercati del lavoro ben funzionanti che creino occupazione e crescita sostenibile. Vi è tuttavia un numero crescente di persone che, a causa del loro tipo di rapporto di lavoro o di attività autonoma, non godono di un accesso sufficiente alla protezione sociale.

La protezione sociale può essere fornita mediante prestazioni in denaro o in natura e generalmente è prestata attraverso sistemi di assistenza sociale che tutelano tutti gli individui (sulla base della loro cittadinanza/residenza e finanziati attraverso l'imposizione fiscale generale) e attraverso sistemi di sicurezza sociale che tutelano le persone sul mercato del lavoro, spesso sulla base di contributi connessi al loro reddito da lavoro. La sicurezza sociale comprende diversi settori che coprono una serie di rischi sociali, dalla disoccupazione alla malattia o alla vecchiaia.

Il pilastro europeo dei diritti sociali¹, proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel novembre 2017, stabilisce 20 principi e diritti che favoriscono l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. In particolare, il principio 12 del pilastro recita *“Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale”*. La presente iniziativa mira ad attuare tale principio e a contribuire all'attuazione di altri principi del pilastro, quali *“occupazione flessibile e sicura”*, *“prestazioni di disoccupazione”*, *“assistenza sanitaria”* e *“reddito e pensioni di vecchiaia”*. La presente raccomandazione si applica ai settori della protezione sociale che sono più strettamente connessi alla condizione lavorativa o al tipo di rapporto di lavoro e che garantiscono principalmente la protezione dalla perdita di reddito da lavoro al verificarsi di un determinato rischio.

I sistemi di previdenza e protezione sociale nell'UE variano tra loro e riflettono tradizioni nazionali, preferenze politiche e bilanci differenti, ma si trovano ad affrontare sfide simili dovute al cambiamento. Ad esempio, in passato i rapporti di lavoro erano principalmente caratterizzati da contratti a tempo pieno e indeterminato tra un lavoratore e un unico datore di lavoro. Tuttavia negli ultimi vent'anni la globalizzazione, la tecnologia, le variazioni delle preferenze individuali e i mutamenti demografici hanno contribuito a importanti cambiamenti dei mercati del lavoro, che hanno portato all'aumento di forme di occupazione diverse dai contratti a tempo pieno e indeterminato, quali il lavoro a tempo determinato, a tempo parziale e occasionale. Tali forme di occupazione offrono una maggiore flessibilità alle imprese, che possono adattare l'offerta di lavoro alle loro esigenze, e ai lavoratori, che possono adattare i propri ritmi di lavoro alle loro preferenze personali. Anche le carriere sono diventate meno lineari: i lavoratori cambiano sempre più spesso la loro condizione lavorativa e/o combinano attività lavorative subordinate e autonome.

Più recentemente, la digitalizzazione ha portato a un aumento considerevole del ritmo del cambiamento. Le imprese e le società devono adattare più rapidamente le loro attività

¹ COM(2017) 251 final.

economiche a mercati differenti, avviare nuovi cicli di produzione e attività stagionali e gestire efficacemente le fluttuazioni dei volumi e dei flussi di attività. In molti casi, per far fronte a tali necessità le imprese optano per nuovi contratti e forme di occupazione, quali il lavoro a chiamata, a voucher e intermittente. Vi sono inoltre altre nuove forme di lavoro autonomo e subordinato, come il lavoro tramite piattaforma, che stanno creando per i lavoratori nuove opportunità di ingresso o permanenza nel mercato del lavoro o di integrazione del reddito derivante dalla loro occupazione principale.

Analogamente, e per ragioni simili, gli ultimi vent'anni hanno visto un'evoluzione del lavoro autonomo. È importante sottolineare come i cambiamenti strutturali dei mercati del lavoro abbiano sfumato i confini tra le diverse condizioni lavorative. A fianco dei tradizionali "imprenditori" e delle libere professioni, la condizione di lavoratore autonomo viene utilizzata in senso più ampio, in alcuni casi anche quando di fatto esiste un rapporto di lavoro subordinato.

Data l'evoluzione del mondo del lavoro – con un numero crescente di persone che svolgono un lavoro autonomo o non regolato da contratti standard, che passano da attività subordinate ad attività autonome o che combinano le due – sempre più membri della forza lavoro restano senza un accesso sufficiente alla protezione sociale a causa della loro condizione lavorativa o del tipo di rapporto di lavoro.

Ciò provoca un aumento dei rischi per il benessere dei lavoratori coinvolti e delle loro famiglie, che si trovano ad affrontare una maggiore incertezza economica, ma anche per l'economia e la società, da un punto di vista della domanda interna, degli investimenti nel capitale umano e della coesione sociale. Gli effetti cumulati delle disparità di accesso alla protezione sociale possono dar luogo nel tempo a nuove disuguaglianze inter e intragenerazionali tra quelli che hanno o che riescono a trovare un impiego con contratti che prevedono tutti i diritti sociali e quelli che non vi riescono. Ciò può costituire una discriminazione indiretta nei confronti dei giovani, dei nati all'estero e delle donne, che hanno più probabilità di essere assunti con contratti atipici.

I divari nell'accesso alla protezione sociale, dovuti alla condizione lavorativa e al tipo di rapporto di lavoro, possono rendere difficile cogliere opportunità di passaggio da una situazione lavorativa a un'altra, se ciò comporta una perdita di diritti a prestazioni, fino a portare a una flessione della crescita della produttività del lavoro. Di conseguenza tali divari possono anche essere sfavorevoli all'attività imprenditoriale e ostacolare la competitività e la crescita sostenibile.

A lungo termine è in gioco la sostenibilità economica e sociale dei sistemi nazionali di protezione sociale. I divari nell'accesso alla protezione sociale per gruppi sempre più numerosi di lavoratori spingeranno questi ultimi, in caso di rischi sociali, a ricorrere a reti di sicurezza di ultima istanza finanziate dal gettito fiscale, mentre il numero di persone che contribuiscono alla protezione sociale sarà proporzionalmente inferiore. Tali divari possono anche causare un abuso delle condizioni lavorative e dar luogo a una concorrenza sleale tra le imprese che continuano a contribuire alla protezione sociale e quelle che non contribuiscono.

L'iniziativa "Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi" mira a sostenere tutti i lavoratori autonomi o atipici che, a causa del loro tipo di contratto o della loro condizione lavorativa, non sono sufficientemente tutelati dai sistemi di protezione sociale per quanto riguarda disoccupazione, malattia, maternità o paternità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, disabilità e vecchiaia. L'iniziativa mira in particolare a incoraggiare gli Stati membri a:

- consentire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi di aderire ai sistemi di protezione sociale corrispondenti (colmando i divari nella copertura formale);
- adottare misure che consentano a tutti i lavoratori subordinati e autonomi iscritti a un sistema di maturare ed esercitare diritti a prestazioni adeguati (copertura effettiva adeguata) e agevolare la trasferibilità dei diritti a prestazioni di protezione sociale tra i sistemi;
- aumentare la trasparenza dei sistemi di protezione sociale e dei relativi diritti.

La presente iniziativa è parte del pacchetto sull'equità sociale, che comprende anche una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea del lavoro² e a una comunicazione relativa al monitoraggio dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali³.

Le altre iniziative che contribuiscono all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali sono strettamente collegate e complementari alla presente proposta di raccomandazione, in particolare la proposta della Commissione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (cfr. la sezione sulla coerenza con le normative esistenti).

La presente raccomandazione sviluppa e integra la raccomandazione dell'ILO sui sistemi nazionali di protezione sociale di base⁴, che fornisce ai paesi orientamenti su come estendere la copertura della protezione sociale dando la priorità all'istituzione di sistemi nazionali di protezione sociale di base accessibili a tutti coloro che ne hanno bisogno.

Il problema affrontato nella raccomandazione interessa un notevole numero di persone nell'UE. Nel complesso le forme di lavoro autonomo e atipico rappresentano una quota significativa del mercato del lavoro. Nel 2016 il 14 % delle persone occupate nell'UE era costituito da lavoratori autonomi, l'8 % da lavoratori subordinati a tempo pieno e determinato, il 4 % da lavoratori subordinati a tempo parziale e determinato, il 13 % da lavoratori subordinati a tempo parziale e indeterminato e il 60 % da lavoratori subordinati con un contratto a tempo pieno e indeterminato.

La diffusione del lavoro atipico e autonomo varia notevolmente tra gli Stati membri, le regioni, i settori e le generazioni. I lavoratori più giovani di età compresa tra i 20 e i 30 anni con accordi contrattuali a tempo determinato o con altri tipi di contratto o privi di contratto sono il doppio rispetto a quelli in altre fasce d'età. Emerge chiaramente anche una divisione di genere, con una forte prevalenza degli uomini tra i lavoratori autonomi e delle donne in situazioni di lavoro a tempo determinato e/o parziale.

Anche i lavoratori autonomi costituiscono un gruppo eterogeneo. La maggior parte di essi sceglie l'attività autonoma, con o senza dipendenti, assumendosi il rischio dell'imprenditoria, mentre circa il 20 % diventa lavoratore autonomo perché non riesce a trovare un lavoro subordinato. Alcuni godono di un buon livello di qualità e autonomia del lavoro mentre altri, meno del 10 %, sono soggetti a dipendenza economica e vulnerabilità finanziaria. Tra le nuove imprese costituite ogni anno nell'UE, quelle create da lavoratori autonomi rappresentano una quota compresa tra il 15 % e il 100 % negli Stati membri in cui i dati

² COM(2018) 131.

³ COM(2018) 130.

⁴ Raccomandazione n. 202 dell'ILO sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, 2012.

consentono di effettuare tale analisi⁵. Le società di nuova costituzione create da lavoratori autonomi godono di un tasso di sopravvivenza che generalmente varia tra il 30 % e il 60 % dopo i primi cinque anni.

Un numero crescente di persone sta inoltre accumulando diversi contratti di lavoro in parallelo o combina lavoro subordinato e autonomo. In alcuni casi è possibile individuare una fonte principale di reddito accompagnata da attività marginali/ausiliarie; in altri, diverse attività consentono di ottenere un reddito pieno, ma non è possibile individuare una fonte principale di reddito.

In alcuni paesi i lavoratori autonomi non sono mai stati pienamente inclusi nei sistemi di protezione sociale. Nel 2017, in undici Stati membri i lavoratori autonomi non avevano accesso ad alcuna tutela in caso di disoccupazione, in dieci Stati membri non erano assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le lesioni professionali e in tre Stati membri non godevano di prestazioni di malattia. Nei paesi in cui ai lavoratori autonomi è offerta una copertura volontaria i tassi di fruizione sono bassi e variano dall'1 % al 20 %. Per contro i lavoratori atipici generalmente godono dello stesso accesso legale ai sistemi di protezione sociale dei lavoratori con contratti standard, con l'importante eccezione di alcune categorie di lavoratori, tra i quali i lavoratori occasionali e stagionali, gli apprendisti o tirocinanti, i lavoratori a chiamata e quelli con contratti di lavoro interinale o con contratti specifici per paese.

Alcuni lavoratori atipici e autonomi incontrano difficoltà nel maturare e nell'acquisire diritti a prestazioni adeguati a causa delle norme che disciplinano i contributi e i diritti (periodo contributivo minimo, periodo lavorativo minimo, lungo periodo di attesa o breve durata delle prestazioni), del modo in cui è valutata la fonte di reddito o dell'insufficiente adeguatezza delle prestazioni.

Inoltre, sebbene la maggior parte degli Stati membri fornisca informazioni generali sui diritti e gli obblighi legati alla partecipazione ai sistemi di protezione sociale, solo la metà fornisce informazioni sui diritti e sugli obblighi individuali. L'accesso a informazioni personalizzate renderebbe i lavoratori consapevoli dei diritti a prestazioni che hanno maturato nel corso della loro carriera e di conseguenza li aiuterebbe a prendere decisioni informate.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La raccomandazione è coerente con le normative vigenti nel settore della protezione sociale e le sviluppa ulteriormente.

In particolare, gli orientamenti dell'UE esistenti in materia di accesso alla protezione sociale⁶ nel contesto del semestre europeo e del metodo aperto di coordinamento sociale hanno

⁵ Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca e Ungheria.

⁶ Raccomandazione del Consiglio del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale (92/442/CEE) (GU L 245 del 26.8.1992, pag. 49); raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro [C(2008) 5737](GU L 307 del 18.11.2008, pag. 11); comunicazione della Commissione - Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020 [COM(2013) 83]; "Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale" [COM(2008) 418 def.]; decisione (UE) 2015/1848 del Consiglio, del 5 ottobre 2015, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2015 (GU L 268 del 15.10.2015, pag. 28); raccomandazioni specifiche per paese.

generato consenso tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE sulla necessità di modernizzare i sistemi di protezione sociale⁷. In tale contesto sono stati elaborati orientamenti strategici in settori chiave della protezione sociale (pensioni, assicurazione contro la disoccupazione, ecc.). La presente iniziativa integrerebbe quindi l'attuale cooperazione in materia di protezione sociale esaminando la situazione dei lavoratori autonomi e atipici in diversi settori della protezione sociale.

Nel corso degli anni il quadro giuridico dell'UE per la tutela dei diritti in alcuni ambiti dell'occupazione atipica è stato sviluppato attraverso la direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale⁸ e attraverso accordi negoziati tra le parti sociali e attuati mediante le direttive sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro a tempo determinato⁹. Poiché le direttive riguardano le condizioni di impiego, il loro impatto sulla protezione sociale è tuttavia piuttosto limitato. Esse riguardano diritti di protezione sociale che sono strettamente collegati alle condizioni di impiego e sono considerati parte della retribuzione, come le pensioni professionali¹⁰, l'indennità di maternità e l'indennità di malattia. La Corte di giustizia ha tuttavia chiarito nella sua giurisprudenza che le direttive non si applicano ai sistemi legali di sicurezza sociale¹¹. Nei preamboli degli accordi¹² le parti sociali esortano gli Stati membri a garantire che i sistemi di protezione sociale siano adattati alle forme flessibili di lavoro in evoluzione. Tali preamboli non sono giuridicamente vincolanti e, sebbene gli Stati membri in numerose occasioni abbiano espresso il loro impegno a rendere la protezione sociale più favorevole all'occupazione, una recente analisi della misura in cui tale impegno è stato effettivamente realizzato suggerisce che in diversi Stati membri c'è ancora un ampio margine di miglioramento¹³.

Nell'ambito della parità di genere, una serie di direttive prevede alcuni diritti connessi all'equilibrio tra vita privata e professionale. La direttiva 2010/41/UE¹⁴ sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma prevede la possibilità di concedere alle donne (e alle coniugi dei lavoratori autonomi) il diritto al congedo di maternità e alle relative prestazioni per almeno 14 settimane. Dal momento che, conformemente a tale direttiva, spetta agli Stati membri decidere se il diritto a tali prestazioni debba essere concesso su base obbligatoria o volontaria, i livelli delle prestazioni e le condizioni di ammissibilità variano notevolmente tra gli Stati membri. La proposta della Commissione di direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza¹⁵ prevede la copertura mediante l'indennità di paternità e

⁷ Comunicazione della Commissione - Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea [COM(97) 102 def.], 12 marzo 1997.

⁸ Direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale, disponibile [online](#).

⁹ Direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato, disponibile [online](#); direttiva 97/81/CE sul lavoro a tempo parziale, disponibile [online](#).

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 2010, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)/Tiziana Bruno e altri, C-395/08 e C-396/08, ECLI:EU:C:2010:329, punto 41. Disponibile [online](#).

¹¹ *Ibid.* e causa C-385/11, *Moreno/INSS*, disponibile [online](#).

¹² Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999 tra le organizzazioni intercategoriali a carattere generale (CES, UNICE e CEEP); accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso il 6 giugno 1997 dalle organizzazioni intercategoriali a carattere generale (UNICE, CEEP e CES).

¹³ ESPN (2017), relazioni tematiche su *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts* (Accesso alla protezione sociale dei lavoratori autonomi o con contratti atipici).

¹⁴ Disponibile [online](#).

¹⁵ COM(2017) 253/884003.

parentale e l'indennità per i prestatori di assistenza a favore di tutti i lavoratori, compresi quelli atipici, con un contratto o un rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda la trasferibilità, il diritto dell'UE non prevede alcun obbligo di garantire la trasferibilità dei diritti alla pensione professionale, ma la direttiva 2014/50/UE¹⁶ sulla trasferibilità dei diritti pensionistici complementari invita gli Stati membri a migliorarla e in effetti tutti gli Stati membri hanno deciso di estendere lo stesso trattamento giuridico a tutti i lavoratori (la direttiva non si applica ai lavoratori autonomi) che abbandonano un regime pensionistico professionale.

Numerose iniziative recenti dell'UE contribuiranno inoltre ad affrontare il problema della trasparenza. In primo luogo ciò riguarda le prestazioni di vecchiaia nel contesto delle pensioni professionali. Di questo si occuperanno la direttiva relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari (direttiva sulla trasferibilità)¹⁷ e la direttiva rifiuta relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (direttiva EPAP)¹⁸. Entrambe le direttive migliorano la fornitura di informazioni in merito ai regimi pensionistici. La direttiva sulla trasferibilità riguarda anche la tutela dei diritti pensionistici alla cessazione del rapporto di lavoro¹⁹. Le due direttive dovrebbero essere recepite nella legislazione nazionale rispettivamente entro il 21 maggio 2018 e il 13 gennaio 2019.

In secondo luogo, la mancanza di trasparenza per i lavoratori in altri settori della protezione sociale sarà parzialmente affrontata dalla proposta della Commissione di una direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea²⁰, nel cui ambito di applicazione non rientrano tuttavia i lavoratori autonomi. Conformemente a detta proposta, i lavoratori riceveranno informazioni sulle istituzioni di sicurezza sociale che ricevono i contributi sociali collegati a un rapporto di lavoro e su qualunque forma di protezione in materia di sicurezza sociale fornita dal datore di lavoro. La proposta di direttiva tuttavia non stabilisce se i lavoratori dovrebbero avere accesso alla protezione sociale e si limita a garantire che le informazioni sui diritti acquisiti siano a disposizione dei dipendenti.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

L'iniziativa è coerente con la priorità politica attribuita ad un'unione economica e monetaria più profonda e più equa. L'economia dell'UE nel suo insieme potrebbe trarre vantaggio dagli effetti positivi sul dinamismo del mercato del lavoro e da una riduzione dell'insicurezza economica e dei costi sociali. A seconda delle scelte di finanziamento, le imprese potrebbero registrare un aumento dei costi della gestione delle fluttuazioni della produzione, in linea con un certo aumento dei costi per l'occupazione atipica e autonoma. Potrebbero tuttavia anche beneficiare di una concorrenza più equa e di un possibile aumento della produttività dei lavoratori impiegati nelle forme di occupazione cui è estesa la protezione.

¹⁶ Per maggiori informazioni cfr. allegato 8.

¹⁷ Direttiva 2014/50/UE relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari. L'articolo 6 obbliga gli Stati membri ad assicurare che gli iscritti attivi a regimi pensionistici possano ottenere su richiesta informazioni in merito alle conseguenze della cessazione del rapporto di lavoro sui loro diritti pensionistici complementari.

¹⁸ Direttiva 2016/2341/UE relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP).

¹⁹ L'articolo 37, paragrafo 1, lettera j) della direttiva 2016/2341, relativo alle informazioni generali sullo schema pensionistico, contiene una disposizione sulla trasferibilità. Qualora un aderente abbia il diritto di trasferire i diritti pensionistici, deve ricevere ulteriori informazioni sulle modalità relative a tale trasferimento.

²⁰ COM(2017) 797 final, disponibile [online](#).

L'erogazione di prestazioni a gruppi precedentemente scoperti attraverso sistemi pubblici di protezione sociale potrebbe portare a un aumento della spesa pubblica. I costi di bilancio iniziali potrebbero tuttavia ridursi grazie a un aumento dei contributi sociali e a gettiti fiscali collegati al consumo delle famiglie, considerato l'effetto positivo sul reddito disponibile delle famiglie, soprattutto di quelle più povere. Inoltre, nei casi di gruppi precedentemente scoperti che attualmente ricorrono a reti di sicurezza di ultima istanza come l'assistenza sociale, la spesa relativa ad altre parti del bilancio potrebbe ridursi. Insorgerebbero anche costi relativi alla fornitura di informazioni personalizzate. Si stima tuttavia che tali costi siano significativamente inferiori ai vantaggi attesi sia per i lavoratori nell'arco della loro vita sia per i sistemi di protezione sociale a medio e lungo termine.

La presente iniziativa è coerente con la comunicazione della Commissione “Un'agenda europea per l'economia collaborativa”, che ha sottolineato che la sussistenza o meno di un rapporto di lavoro tra una piattaforma e il prestatore dei servizi sottostanti deve essere stabilita sulla base di una valutazione caso per caso, in particolare esaminando cumulativamente se il prestatore di servizi agisca sotto la direzione della piattaforma di collaborazione, che determina la scelta dell'attività, la retribuzione e le condizioni di lavoro, se il prestatore di servizi percepisce una retribuzione, nonché la natura del lavoro.²¹

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

L'iniziativa “Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi” sosterrà gli obiettivi dell'Unione riconosciuti dall'articolo 3 del trattato sull'Unione europea: la promozione del benessere dei suoi popoli, lo sviluppo sostenibile dell'Europa che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, nonché la promozione della giustizia e della protezione sociali, della parità tra donne e uomini e della solidarietà tra le generazioni. A norma dell'articolo 9 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

La base giuridica della raccomandazione del Consiglio sarebbe costituita dall'articolo 292 del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera c) e paragrafo 2, terzo comma, e con l'articolo 352 del TFUE.

L'articolo 153, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, del TFUE consente al legislatore dell'UE di adottare misure in materia di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori a condizione che tali misure i) non impongano vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese, ii) non compromettano la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e iii) non incidano sensibilmente sull'equilibrio finanziario di tali sistemi. Tale base giuridica può essere utilizzata per affrontare le sfide relative all'accesso alla protezione sociale per i lavoratori atipici. Il Consiglio è tenuto a deliberare all'unanimità.

L'articolo 352 del TFUE può costituire la base giuridica di un'iniziativa sulle sfide relative all'accesso alla protezione sociale per i lavoratori che svolgono diverse forme di lavoro autonomo. Anche in questo caso il Consiglio è tenuto a deliberare all'unanimità.

²¹ COM(2016) 356 final.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Le politiche relative all'occupazione e alla protezione sociale restano principalmente di competenza degli Stati membri.

In tutti gli Stati membri è diffuso il problema dell'accesso insufficiente alla protezione sociale per un numero crescente di persone nel mercato del lavoro, con le conseguenze negative che ne derivano per la coesione sociale, il dinamismo del mercato del lavoro e la crescita sostenibile. Numerosi Stati membri hanno adottato riforme o stanno conducendo dibattiti nazionali sull'argomento, ma i dati dimostrano che tali riforme, pur rappresentando un passo nella giusta direzione, non sono complete e sistematiche, ovvero non stanno colmando i divari di accesso per tutti i gruppi e tutti i settori della protezione sociale. Dal canto loro gli attuali dibattiti non significano necessariamente che gli Stati membri intendano agire. I singoli Stati membri possono esitare a disciplinare questo settore individualmente per paura che un'azione in tal senso possa mettere le imprese nazionali in una posizione di svantaggio rispetto a quelle di altri Stati membri.

Un'azione dell'UE potrebbe fungere da trampolino di lancio per ulteriori riforme nazionali e garantire che i progressi compiuti non siano parziali o disomogenei bensì interessino tutti i gruppi, i settori della protezione sociale e gli Stati membri. Un'azione dell'UE può anche prevenire una "corsa al ribasso" e garantire che tutti gli Stati membri si muovano contemporaneamente nella stessa direzione, promuovendo una convergenza verso l'alto all'interno degli Stati membri e tra di essi, a tutto vantaggio dell'economia dell'UE nel suo complesso.

Un'azione dell'UE può anche ridurre gli ostacoli che il problema rappresenta per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione. Le differenze tra i vari tipi di rapporti di lavoro o tra le condizioni lavorative nell'accesso alla protezione sociale possono essere dannose per l'obiettivo fondamentale dell'UE di promuovere la piena occupazione, in quanto frenano la mobilità occupazionale della forza lavoro, anche verso settori a maggiore produttività. Esse possono scoraggiare i lavoratori dall'intraprendere determinati tipi di attività professionali o dissuadere le persone dall'assumersi i rischi derivanti dal lavoro autonomo, ostacolando così l'imprenditorialità e l'innovazione. Il problema può anche costituire un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di qualità dei posti di lavoro e di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

Rafforzando la convergenza verso istituzioni del mercato del lavoro solide, l'azione dell'UE può favorire una struttura economica resiliente e promuovere la coesione sociale nell'Unione.

Le misure proposte nella presente raccomandazione mirano ad eliminare o ridurre gli ostacoli che impediscono ai sistemi di protezione sociale di fornire alle persone un'adeguata protezione sociale indipendentemente dai loro rapporti di lavoro o dalla loro condizione lavorativa, rispettando nel contempo le competenze degli Stati membri per quanto riguarda la definizione dei loro sistemi di protezione sociale. Si lascia alla discrezionalità degli Stati membri una serie di scelte, tra cui: i) il livello di protezione fornita, ii) l'estensione della copertura nel quadro dei sistemi esistenti o mediante la creazione di nuovi sistemi, iii) il metodo di finanziamento della protezione e iv) la combinazione dei sistemi da utilizzare (pubblici, professionali o privati). Tali questioni non rientrano nell'ambito di applicazione della presente iniziativa. Gli Stati membri si trovano nella posizione più idonea per decidere in merito a tali aspetti al fine di garantire una protezione efficace nel modo più efficiente, date le differenze tra i sistemi di protezione sociale esistenti nell'Unione.

- **Proporzionalità**

Il principio di proporzionalità è pienamente rispettato poiché l'ambito di applicazione della proposta è limitato a garantire norme minime in materia di accesso alla protezione sociale.

La proposta offre inoltre agli Stati membri la possibilità di mantenere o definire norme più favorevoli e di tenere conto delle caratteristiche specifiche della loro situazione nazionale. Essa consente quindi una certa flessibilità per quanto riguarda la scelta delle effettive misure di esecuzione.

Anche la proporzionalità riveste un ruolo fondamentale nell'orientare la scelta dell'atto giuridico (cfr. sezione seguente).

Come indicato all'allegato 7 della valutazione d'impatto, numerosi Stati membri hanno avviato dibattiti nazionali e stanno attuando alcune riforme. La presente raccomandazione sosterrà ulteriormente tali sforzi a livello nazionale basandosi sulle buone pratiche, sull'esperienza e sui dati raccolti in tutta l'Unione e promuovendo azioni per colmare le lacune nella raccolta dei dati.

Come illustrato nella valutazione d'impatto (capitoli 5 e 6), le quantificazioni disponibili mostrano che i costi derivanti dall'estensione di un accesso formale ed effettivo e dal miglioramento della trasparenza sono ragionevoli e giustificati alla luce dei vantaggi accumulati a lungo termine in termini di maggiore sicurezza dell'occupazione e aumento della produttività e della coesione sociale, in linea con le più ampie ambizioni sociali dell'UE.

- **Scelta dell'atto giuridico**

L'atto scelto per l'iniziativa è una raccomandazione del Consiglio che orienti gli Stati membri su come ottenere l'accesso alla protezione sociale per tutti i lavoratori subordinati e autonomi.

La Commissione ritiene che una raccomandazione del Consiglio sia in questo momento l'approccio più proporzionato per affrontare con un'azione dell'UE le sfide relative all'accesso alla protezione sociale. Rispetto a una direttiva, che imporrebbe risultati vincolanti, la raccomandazione consente agli Stati membri e all'UE di collaborare ulteriormente per affrontare le diverse dimensioni del problema e prevederne l'evoluzione, comprese le implicazioni a livello nazionale e le possibili ricadute sul mercato interno, al fine di stimolare e indirizzare le riforme nazionali e garantire che i progressi compiuti non siano parziali o disomogenei in relazione ai diversi gruppi destinatari e settori della protezione sociale. La raccomandazione risponde alla necessità di un'azione a livello dell'UE, pur tenendo conto dell'attuale mancanza di consenso politico sull'indirizzo delle riforme. Dalle consultazioni dei portatori di interesse (cfr. qui di seguito) emerge infatti una notevole divergenza di opinioni quanto all'atto giuridico più idoneo e all'indirizzo delle riforme. Una raccomandazione può inoltre sostenere gli sforzi intesi a rafforzare la base di conoscenze e statistiche necessaria per monitorare la situazione a livello dell'UE.

Il principale valore aggiunto della raccomandazione è quindi imprimere uno slancio sostenendo e integrando i dibattiti nazionali e le riforme, orientare gli sforzi degli Stati membri e creare un consenso su quali siano le migliori opzioni di riforma, il che orienterebbe anche la posizione dell'UE e dei suoi Stati membri in tutti i forum internazionali pertinenti. Una raccomandazione del Consiglio consentirebbe inoltre all'UE di lasciare agli Stati membri flessibilità su come raggiungere gli obiettivi, a seconda del loro punto di partenza, della loro storia e delle loro pratiche.

Una singola raccomandazione del Consiglio ha nel contempo un notevole valore aggiunto rispetto ad una soluzione del problema basata unicamente sui processi esistenti quali il

semestre europeo o il metodo aperto di coordinamento sociale. È necessario un approccio mirato per dare al problema la necessaria visibilità politica, sensibilizzare in merito e dare il giusto impulso. Sono anche necessari sforzi coerenti e in certa misura coordinati da parte degli Stati membri per dissipare i dubbi riguardanti possibili svantaggi per i precursori in questo ambito.

Il sostegno dell'UE per l'attuazione e il monitoraggio della raccomandazione può essere pienamente integrato nei processi attualmente in corso del semestre europeo e del metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale. L'attuazione della raccomandazione può essere sostenuta con una serie di misure di accompagnamento, in particolare mediante programmi di apprendimento reciproco e finanziando sperimentazioni e riforme di sostegno negli Stati membri.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

• Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente

La Commissione non ha ancora pubblicato la valutazione della direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, della direttiva 2014/50/UE relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari (direttiva sulla trasferibilità) e della direttiva 2016/2341/UE relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (direttiva EPAP). La valutazione di un esperto indipendente ha tuttavia concluso che la direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma non è riuscita nel suo intento di offrire migliori prestazioni sociali e di maternità ai lavoratori autonomi²².

La proposta della Commissione di una direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea²³ si basa inoltre sulla valutazione REFIT della Commissione della “direttiva sulle dichiarazioni scritte” (direttiva 91/533/CEE). • **Consultazioni dei portatori di interessi**

Per orientare la presente iniziativa, nell'arco del 2017 e all'inizio del 2018 sono state condotte numerose consultazioni dei portatori di interessi, tra cui una procedura di consultazione in due fasi delle parti sociali europee come stabilito all'articolo 154 del TFUE, una consultazione pubblica aperta e udienze mirate con i principali portatori di interessi e con i rappresentanti degli Stati membri in seno al comitato per la protezione sociale.

Le consultazioni hanno fornito indicazioni sul grado di divergenza di opinioni tra i diversi portatori di interessi.

Tutti i portatori di interessi hanno largamente convenuto sul fatto che esistono problemi relativi all'accesso alla protezione sociale per i lavoratori atipici e autonomi.

²² Barnard C. e Blackham A. (2015), *The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity* (Attuazione della direttiva 2010/41 sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma), relazione della rete europea di esperti giuridici nel settore della parità di genere commissionata dalla direzione generale della Giustizia della Commissione europea.

²³ COM(2017) 797 final, disponibile [online](#).

Dalle consultazioni condotte è emerso che non vi è un consenso generale sulla scelta dell'atto giuridico più idoneo. In particolare, il feedback espresso dagli Stati membri nel corso delle discussioni in seno al comitato per la protezione sociale e nei documenti di posizione presentati nel contesto della consultazione pubblica aperta ha indicato la mancanza di un sostegno generale degli Stati membri a una proposta legislativa relativa a tutti gli obiettivi presentati. Anche il Parlamento europeo, nella sua risoluzione su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)) ha chiesto una raccomandazione che consenta a tutte le persone in tutte le forme di impiego e nelle forme di lavoro autonomo di accumulare diritti a prestazioni di sicurezza sociale. Le parti sociali hanno espresso opinioni divergenti. I sindacati ritengono che sia opportuno apportare miglioramenti alla legislazione dell'UE, ma avvertono che ciò non dovrebbe pregiudicare l'attuale acquis dell'UE né abbassare gli standard nazionali esistenti o portare a un'armonizzazione al ribasso dei diritti. Al contrario, secondo alcune organizzazioni di datori di lavoro, il metodo aperto di coordinamento e il processo del semestre europeo, compresi i parametri di riferimento, costituirebbero lo strumento adatto per agevolare l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche.

Tutti i sindacati sono a favore di una copertura formale obbligatoria, equivalente a quella dei lavoratori tipici ma che tenga conto delle tradizioni nazionali. I datori di lavoro hanno opinioni differenti in merito alla copertura. Alcuni convengono che la protezione sociale dovrebbe essere obbligatoria, ma ritengono che i datori di lavoro dovrebbero avere il diritto di scegliere il tipo di copertura (pubblica o privata); la libertà di scelta è sottolineata in modo particolare per i lavoratori autonomi. Altri datori di lavoro sostengono la copertura formale volontaria per tenere conto della diversità delle forme di occupazione e dell'eterogeneità presente tra i lavoratori autonomi. Tutte le parti sociali hanno convenuto sulla necessità di una maggiore trasparenza.

Laddove i sindacati chiedono una piena trasferibilità, i datori di lavoro preferirebbero limitarla ai diritti di protezione sociale minimi e sottolineano che non dovrebbero sussistere oneri o costi correlati aggiuntivi.

Le scelte relative alle opzioni strategiche e all'atto giuridico trovano un equilibrio tra le opinioni divergenti dei portatori di interessi.

- **Assunzione e uso di perizie**

La valutazione d'impatto si basa su un'approfondita mappatura delle politiche negli Stati membri, su un esame della letteratura, su un'analisi delle tendenze attuali basata su dati comparativi e sui risultati di una consultazione con le parti sociali e di una consultazione pubblica. La stima degli impatti sociali ed economici comprende diverse serie di simulazioni microeconomiche, che quantificano i probabili impatti sociali e sui bilanci pubblici, nonché un'analisi più qualitativa che consente di comprendere meglio le reazioni e gli atteggiamenti comportamentali (mediante un'apposita indagine) e il contesto specifico per paese (mediante casi di studio).

- **Valutazione d'impatto**

In linea con la sua politica per legiferare meglio, la Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto delle possibili opzioni strategiche e di governance, sostenuta da una consultazione strutturata all'interno della Commissione mediante un gruppo direttivo interservizi²⁴. La valutazione d'impatto è stata discussa con il comitato per il controllo

²⁴ Con la partecipazione di DG GROW, DG SANTE, DG ECFIN, DG TAXUD, DG JUST e del Servizio giuridico.

normativo il 7 febbraio 2018. Il 9 febbraio 2018 il comitato ha espresso un parere positivo con riserve, che sono state affrontate fornendo ulteriori motivazioni per la scelta di una raccomandazione e chiarendo e consolidando ulteriormente l'ambito di applicazione dell'iniziativa e i relativi vantaggi ed effetti economici previsti²⁵.

La valutazione d'impatto ha esaminato varie opzioni strategiche che combinano misure volte a raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa. L'opzione strategica scelta nell'ambito della valutazione d'impatto è la seguente:

- copertura obbligatoria per tutti i lavoratori atipici non ancora coperti, e copertura volontaria per i lavoratori autonomi;
- modifica delle soglie temporali; trasferibilità obbligatoria dei diritti a prestazioni accumulati; totalizzazione dei periodi;
- fornitura di informazioni generali e personalizzate.

Ciò porterebbe a una protezione realmente effettiva e quindi a impatti sociali positivi di rilievo, compresa la riduzione dell'incertezza del reddito e della povertà, e comporterebbe nel contempo costi corrispondenti per le autorità pubbliche e i datori di lavoro. L'approccio differenziato prende pienamente in considerazione le caratteristiche del lavoro autonomo riflettendo nel contempo la notevole eterogeneità all'interno del gruppo interessato. La fornitura di informazioni generali e personalizzate atte a migliorare la trasparenza potrebbe stimolare una maggiore adesione volontaria a un costo relativamente ridotto per le autorità pubbliche.

Si è tuttavia deciso che la presente proposta dovrebbe adottare un approccio più sofisticato per quanto riguarda la copertura formale per i lavoratori autonomi, basato in particolare su un'ulteriore differenziazione tra i settori della protezione sociale per riflettere meglio le caratteristiche intrinseche del lavoro autonomo. Per quanto riguarda il rischio di disoccupazione, che nel contesto del lavoro autonomo è più difficile da valutare e controllare e che è più strettamente legato al rischio imprenditoriale, agli Stati membri viene concessa una maggiore flessibilità nella concezione del sistema grazie alla possibilità di estendere la copertura ai lavoratori autonomi su base volontaria. Ciò riflette anche l'eterogeneità dei lavoratori autonomi e rispetterebbe la loro libertà di scelta. Per altri rischi quali la vecchiaia, l'invalidità, la malattia e la maternità, si raccomanda la copertura obbligatoria per i lavoratori autonomi e subordinati. Siccome tali rischi sono più simili tra i due gruppi e meno difficili da valutare rispetto al rischio di disoccupazione, sarebbe più difficile giustificare un approccio differenziato in base alla condizione lavorativa. È probabile che l'approccio differenziato per i lavoratori autonomi aumenti l'efficacia dell'azione dell'UE. Negli Stati membri in cui esistono sistemi volontari per i lavoratori autonomi si osservano tassi di adesione inferiori (da meno dell'1 % al 20 %), che potrebbero trovare una spiegazione in comportamenti miopi e preferenze individuali, mancanza di consapevolezza e disincentivi finanziari. È lecito attendersi che i tassi di adesione più alti derivanti da un approccio obbligatorio portino a prestazioni sociali più elevate, compresa la riduzione dell'incertezza del reddito e della povertà, rispetto a un approccio volontario. Istituire una copertura obbligatoria per i lavoratori autonomi è un'opzione realistica, poiché la mappatura presentata nella valutazione d'impatto mostra che, almeno in alcuni Stati membri, per tale gruppo esistono sistemi obbligatori per ogni settore della protezione sociale. La proposta è quindi in linea con le realtà degli Stati membri e fissa un elevato livello di ambizione in termini di copertura formale. Essa potrebbe

²⁵ Cfr. allegato I della valutazione d'impatto.

pertanto essere ancora più efficace nel ridurre gli incentivi a una concorrenza sleale che sfrutta le differenze in termini di diritti di protezione sociale, come dimostrato ad esempio dal lavoro autonomo fittizio.

Anche l'ambito di applicazione materiale dell'iniziativa è stato modificato rispetto alla valutazione d'impatto al fine di includere l'assistenza sanitaria. L'assistenza sanitaria è un settore particolare che combina disposizioni in materia di assistenza sociale (garantita a tutti i cittadini/residenti legali) con un'assicurazione sanitaria collegata a contributi sociali. In alcuni paesi i lavoratori atipici e autonomi possono trovarsi di fronte a disparità nell'accesso all'assistenza sanitaria a causa del loro tipo di rapporto di lavoro o della loro condizione lavorativa. In linea con il pilastro europeo dei diritti sociali e il suo principio sull'assistenza sanitaria, l'iniziativa dovrebbe quindi esortare gli Stati membri a garantire l'accesso all'assistenza sanitaria a tutti i lavoratori subordinati e autonomi.

In generale, se le misure proposte nella raccomandazione saranno pienamente attuate dagli Stati membri, i lavoratori atipici e autonomi, che rappresentano complessivamente il 39 % della popolazione occupata, godranno di una migliore protezione. Ciò implicherebbe una riduzione dell'individualizzazione del rischio, dell'incertezza del reddito, della precarietà e in particolare del rischio di povertà di tali gruppi, che scenderebbe a livelli più simili a quelli dei lavoratori tipici. I lavoratori atipici attualmente sono molto più soggetti al rischio di povertà (nel 2016 pari al 16 % rispetto al 6 % dei lavoratori tipici) a causa dei bassi livelli di reddito e dei divari nella copertura. Analogamente, nell'UE i sistemi di protezione sociale svolgono in media un ruolo molto più marginale nella riduzione del rischio di povertà per i lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti.

Ridurre le differenze nell'accesso alla protezione sociale dovrebbe inoltre incoraggiare le transizioni tra vari tipi di contratto e condizioni lavorative, promuovendo il dinamismo del mercato del lavoro. Ridurre la possibilità di un'eccessiva dipendenza da contratti esentati da contributi di protezione sociale creerà condizioni di maggiore parità tra le imprese. Porre fine alla tendenza che vede un numero crescente di persone escluse dai sistemi di protezione sociale evita di indebolire il loro ruolo, anche in relazione ai mercati del lavoro e alla stabilizzazione dei cicli economici, e potrebbe avere effetti positivi sulla loro sostenibilità finanziaria.

Le imprese potrebbero beneficiare di una riduzione della concorrenza sleale, di un possibile aumento della produttività dei lavoratori impiegati nelle forme di lavoro autonomo e atipico cui viene estesa la protezione, e di effetti positivi sul dinamismo del mercato del lavoro. A seconda delle scelte di finanziamento le imprese potrebbero registrare un aumento dei costi della gestione delle fluttuazioni della produzione in linea con un certo aumento dei costi per l'occupazione atipica e la collaborazione con i lavoratori autonomi.

Il livello dei costi e la loro distribuzione tra bilanci pubblici, fornitori di assicurazioni, lavoratori subordinati e autonomi e contribuenti dipendono fortemente da decisioni fondamentali lasciate agli Stati membri per ragioni di sussidiarietà, compresa l'organizzazione dei sistemi, il loro finanziamento e il livello di protezione offerto. I costi diretti sono principalmente connessi alla fornitura di prestazioni. Simulazioni volte a esemplificare l'estensione ai lavoratori autonomi della copertura delle prestazioni di disoccupazione e malattia suggeriscono costi ridotti, che variano tra l'altro a seconda del numero di lavoratori autonomi nel paese, del rischio di disoccupazione cui sono esposti e della generosità del sistema. I costi indiretti potrebbero risultare da cambiamenti del comportamento in risposta a una maggiore copertura della protezione sociale.

È importante sottolineare che l'ampia portata dell'iniziativa che si occupa simultaneamente di diversi settori della protezione sociale, le differenze tra gli Stati membri nell'organizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e la ridotta disponibilità di dati limitano seriamente la possibilità di fornire un quadro quantitativo completo nella valutazione d'impatto. La natura limitata della quantificazione riflette anche l'incertezza circa le decisioni fondamentali sui livelli di protezione, sulla concezione e sul finanziamento dei sistemi di protezione sociale, che sono lasciate agli Stati membri per ragioni di sussidiarietà.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

I principali effetti previsti derivanti da una migliore protezione sarebbero un aumento della mutualizzazione del rischio e della sicurezza del reddito, che comporterebbero una diminuzione della precarietà e della povertà per le persone. L'iniziativa dovrebbe anche contribuire a un maggiore dinamismo del mercato del lavoro, a una migliore distribuzione delle risorse e a un rafforzamento del ruolo chiave ben definito degli stabilizzatori automatici della protezione sociale, mitigando le fluttuazioni del ciclo economico. Le imprese beneficerebbero anche di un mercato del lavoro ben funzionante e di strutture economiche resilienti.

Le imprese potrebbero inoltre trarre vantaggio da un aumento della produttività dei lavoratori impiegati nelle forme di lavoro cui viene estesa la protezione, da una riduzione della concorrenza sleale e dagli effetti positivi dei sistemi di protezione sociale sui mercati del lavoro e sulla domanda interna. A seconda delle scelte di finanziamento ci si attende che le imprese registrino un aumento dei costi di gestione delle fluttuazioni della produzione, in linea con un certo aumento del costo del lavoro collegato all'occupazione atipica e autonoma.

L'iniziativa interesserà tutti i datori di lavoro, in particolare quelli che impiegano lavoratori atipici e, in misura leggermente minore, le imprese che collaborano con lavoratori autonomi. I dati presentati nella valutazione d'impatto consentono di determinare in quale misura le imprese utilizzano tali tipologie di contratti. I lavoratori autonomi con o senza dipendenti lavorano principalmente con le microimprese (1-9 dipendenti) e, in misura molto minore, con le PMI e le grandi imprese. Esentare le microimprese significherebbe quindi ridurre indebitamente l'efficacia dell'iniziativa. I lavoratori atipici lavorano principalmente nel settore della pubblica amministrazione (28 %), nelle PMI e, in misura minore, anche in grandi e microimprese.

- **Diritti fondamentali**

Non è stato rilevato alcun effetto negativo sui diritti fondamentali. Al contrario, l'iniziativa promuove il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, conformemente all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente raccomandazione non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione sorveglierà l'attuazione negli Stati membri e riesaminerà la raccomandazione in collaborazione con questi ultimi previa consultazione delle parti

interessate, prevedendo un periodo di tempo sufficientemente lungo per valutare gli effetti dell'iniziativa una volta che sarà stata pienamente attuata. L'efficacia della raccomandazione potrebbe essere valutata sulla base di dati nuovi ed esistenti e di informazioni ottenute dalle relazioni degli Stati membri.

Ai fini della presente valutazione d'impatto è stata completata una mappatura dei divari esistenti in materia di protezione sociale (cfr. allegato 6), che sarà ripetuta tra alcuni anni. Dal confronto tra le due mappature - ex ante ed ex post - emergerà il quadro dell'evoluzione dei sistemi di protezione sociale nonché delle loro coperture e condizioni di ammissibilità.

D'altro canto, uno dei limiti attuali nell'analisi del problema risiede nella mancanza di basi statistiche solide che consentano di quantificare esattamente le dimensioni dei gruppi interessati. A tal fine, nella raccomandazione stessa saranno inclusi obblighi di segnalazione statistica. Questo incoraggerà gli Stati membri a raccogliere e a pubblicare statistiche affidabili sull'accesso alla protezione sociale, suddivise in base alla condizione lavorativa (lavoratori autonomi/subordinati), al tipo di rapporto di lavoro (a tempo determinato/indeterminato, a tempo parziale/pieno, forme di lavoro nuove/standard), al sesso, all'età e alla cittadinanza.

Sarà inoltre instaurata una cooperazione rafforzata, in relazione alla quale Eurostat definirà gli indicatori appropriati. Sebbene non siano disponibili serie storiche di dati, dovrebbe essere possibile monitorare i progressi compiuti verso il conseguimento della trasparenza e della copertura formale ed effettiva in seguito alla pubblicazione della raccomandazione. Sono già stati avviati i lavori per il miglioramento degli indicatori, che potrebbero essere disponibili nello stesso momento in cui gli Stati membri daranno inizio all'attuazione della raccomandazione.

La Commissione intraprenderà inoltre lavori nel contesto del comitato per la protezione sociale con l'obiettivo di fissare un quadro di valutazione comparativa per la protezione sociale.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

Non pertinente.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

I punti da 1 a 6 indicano l'oggetto della raccomandazione e i suoi obiettivi. Essi definiscono inoltre il campo di applicazione della raccomandazione *ratione personae* (i soggetti contemplati dalla raccomandazione), e *ratione materiae* (i settori della protezione sociale interessati).

Il punto 7 contiene le definizioni che devono applicarsi ai fini della proposta.

I punti 8 e 9 raccomandano agli Stati membri di estendere la copertura formale a tutti i lavoratori subordinati, indipendentemente dal tipo e dalla durata del loro rapporto di lavoro, e ai lavoratori autonomi.

Il punto 10 raccomanda agli Stati membri di garantire una copertura effettiva, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro e dalla condizione lavorativa, mediante una revisione delle regole che disciplinano i contributi e i diritti a prestazioni. Il punto 11 introduce il principio della trasferibilità dei diritti a prestazioni, che dovrebbe contribuire all'effettività della copertura.

I punti da 12 a 15 incoraggiano gli Stati membri a garantire l'adeguatezza della protezione sociale e una migliore rispondenza dei sistemi alla situazione dei beneficiari.

I punti 16 e 17 introducono il principio della trasparenza incoraggiando gli Stati membri a migliorare l'accesso alle informazioni sui diritti e sugli obblighi in materia di protezione sociale e a semplificare gli adempimenti amministrativi.

I punti da 18 a 23 fissano il termine massimo di cui dispongono gli Stati membri per l'attuazione dei principi enunciati nella raccomandazione e per la pubblicazione di informazioni regolari. Invitano la Commissione a proporre un quadro di valutazione comparativa entro un anno dalla pubblicazione della raccomandazione, a valutare l'attuazione della raccomandazione entro tre anni e a sostenere gli Stati membri attraverso finanziamenti e il reciproco scambio di apprendimenti.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, in combinato disposto con gli articoli 153 e 352,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 3 del TUE, l'Unione si prefigge, tra l'altro, di promuovere il benessere dei suoi popoli e adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.
- (2) A norma dell'articolo 9 del TFUE, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.
- (3) L'articolo 153, paragrafo 1, lettera c), del TFUE consente all'Unione di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore della sicurezza sociale e della protezione sociale dei lavoratori. È possibile ricorrere all'azione dell'Unione anche per affrontare le sfide relative all'accesso alla protezione sociale per i lavoratori autonomi in forza dell'articolo 352 del TFUE, il quale contiene una disposizione che consente all'Unione di adottare gli atti necessari per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine.
- (4) Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato solennemente il pilastro europeo dei diritti sociali in occasione della proclamazione interistituzionale del 17 novembre 2017²⁶. Il principio 12 del pilastro dichiara che, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.

²⁶ GU C 428 del 13.12.2017, pag. 10.

- (5) Le parti sociali si sono impegnate a continuare a contribuire a un'Europa favorevole ai suoi lavoratori e alle sue imprese²⁷.
- (6) Nella sua risoluzione su un pilastro europeo dei diritti sociali²⁸ il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di una protezione sociale e di investimenti sociali adeguati durante l'intera vita delle persone, consentendo a tutti di partecipare pienamente alla società e all'economia e di mantenere un tenore di vita dignitoso. Nel suo parere su un pilastro europeo dei diritti sociali, il Comitato economico e sociale europeo ha sottolineato la necessità di assicurare che a tutti i lavoratori si applichino gli standard fondamentali in materia di lavoro e una protezione sociale adeguata.
- (7) I sistemi di protezione sociale rappresentano la base del modello sociale dell'Unione e di un'economia sociale di mercato ben funzionante. La funzione essenziale della protezione sociale è quella di tutelare le persone dalle conseguenze finanziarie dei rischi sociali come la malattia, la vecchiaia, gli infortuni sul lavoro o la perdita del posto di lavoro, di prevenire e ridurre la povertà e di sostenere un tenore di vita dignitoso. I sistemi di protezione sociale ben concepiti possono anche agevolare la partecipazione al mercato del lavoro favorendo la transizione per le persone che cambiano lavoro, che trovano un lavoro o lo perdono, che avviano un'impresa o la chiudono. Tali sistemi contribuiscono alla competitività e alla crescita sostenibile in quanto sostengono gli investimenti nel capitale umano e possono favorire la redistribuzione delle risorse umane verso settori economici emergenti e dinamici. Essi svolgono anche il ruolo di stabilizzatori automatici in grado di ridistribuire in modo omogeneo i consumi nel corso del ciclo economico.
- (8) La protezione sociale può essere fornita attraverso prestazioni in denaro o in natura; generalmente è prestata attraverso sistemi di assistenza sociale che tutelano tutti gli individui (sulla base della loro cittadinanza o residenza e finanziati attraverso l'imposizione fiscale generale) e attraverso sistemi di sicurezza sociale che tutelano le persone nel mercato del lavoro, spesso in base a contributi connessi al loro reddito da lavoro. La protezione sociale comprende diversi settori che coprono una serie di rischi sociali, dalla disoccupazione alla malattia o alla vecchiaia. La presente raccomandazione si applica ai settori della protezione sociale più strettamente connessi alla condizione lavorativa o al tipo di rapporto di lavoro e che offrono principalmente protezione dalla perdita di reddito da lavoro al verificarsi di un determinato rischio. Essa integra gli orientamenti esistenti a livello dell'Unione in tema di assistenza e servizi sociali, e più in generale in materia di inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro²⁹.
- (9) Nel corso degli ultimi due decenni la globalizzazione, gli sviluppi tecnologici, le variazioni delle preferenze individuali e l'invecchiamento demografico hanno determinato cambiamenti dei mercati del lavoro europei e continueranno a fare altrettanto in futuro. L'occupazione sarà sempre più differenziata e le carriere sempre meno lineari.

²⁷ Dichiarazione congiunta delle parti sociali del 24 marzo 2017.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//IT>

²⁹ Raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.

- (10) Accanto ai contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato, nei mercati del lavoro dell'Unione esiste una varietà di rapporti di lavoro subordinato e di tipi di lavoro autonomo, alcuni dei quali sono noti già da tempo nel mercato del lavoro (come i rapporti di lavoro a tempo determinato o parziale, i rapporti di lavoro interinali, il lavoro domestico o i tirocini), mentre altri si sono sviluppati più recentemente e hanno acquisito maggiore importanza a partire dagli anni 2000, ad esempio il lavoro a chiamata o a voucher, il lavoro tramite piattaforma, ecc.
- (11) Anche i lavoratori autonomi costituiscono un gruppo particolarmente eterogeneo. La maggior parte di essi sceglie volontariamente di essere lavoratore autonomo, con o senza dipendenti, assumendosi il rischio di diventare imprenditore, mentre un lavoratore autonomo su cinque diventa tale perché non riesce a trovare un lavoro subordinato.
- (12) I sistemi di protezione sociale devono evolversi di pari passo con i mercati del lavoro per garantire che il modello sociale europeo si adegui alle esigenze del futuro e consenta alle società e alle economie dell'Unione di trarre il massimo vantaggio dal futuro mondo del lavoro. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri le norme che disciplinano i contributi e i diritti a prestazioni dei sistemi di protezione sociale sono ancora in larga misura basate su contratti a tempo pieno e indeterminato tra un lavoratore subordinato e un singolo datore di lavoro, mentre altri gruppi di lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi hanno ricevuto una copertura più marginale. I dati dimostrano che alcuni lavoratori atipici e autonomi hanno accesso insufficiente ai settori della protezione sociale più strettamente connessi alla condizione lavorativa o al tipo di rapporto di lavoro. Solo alcuni Stati membri hanno intrapreso riforme per adeguare i sistemi di protezione sociale all'evoluzione dei rapporti di lavoro e garantire così una migliore tutela ai lavoratori subordinati interessati e ai lavoratori autonomi. I progressi compiuti sono stati disomogenei tra paesi e tra settori di protezione sociale.
- (13) Nel lungo periodo i divari nell'accesso alla protezione sociale possono mettere in pericolo il benessere e la salute delle persone, contribuire all'aumento dell'incertezza economica, del rischio di povertà e delle disuguaglianze nonché determinare un livello non ottimale di investimenti nel capitale umano, ridurre la fiducia nelle istituzioni e limitare la crescita economica inclusiva.
- (14) I lavoratori subordinati e autonomi possono essere considerati inclusi nella *copertura formale* di un determinato settore di protezione sociale se la legislazione o i contratti collettivi esistenti stabiliscono che tali lavoratori hanno diritto di partecipare al sistema di protezione sociale di quel determinato settore. La copertura formale può essere assicurata mediante sistemi obbligatori o volontari; questi ultimi offrono alle persone la possibilità di aderire a un sistema (clausole di adesione), oppure coprono automaticamente tutte le persone di un determinato gruppo destinatario, offrendo tuttavia a coloro che lo desiderino la possibilità di abbandonare il sistema (clausole di dissociazione). I dati dimostrano che i sistemi volontari con clausole di dissociazione hanno tassi di adesione più elevati e offrono dunque una migliore copertura.
- (15) I lavoratori subordinati e autonomi possono essere considerati inclusi nella *copertura effettiva* di un determinato settore di protezione sociale se hanno la possibilità di maturare adeguati diritti a prestazioni e, al verificarsi del rischio corrispondente, di accedere a un determinato livello di prestazioni. Una persona può avere accesso formale alla copertura senza essere effettivamente in grado di maturare ed esercitare i diritti alle prestazioni.

- (16) La protezione sociale è considerata *adeguata* quando consente alle persone di sostenere un tenore di vita dignitoso, di fare fronte in modo ragionevole alla perdita di reddito e di vivere dignitosamente, proteggendole dalla povertà.
- (17) In alcuni Stati membri determinate categorie di lavoratori sono escluse dai sistemi di protezione sociale, ad esempio i lavoratori a tempo parziale ridotto, stagionali, a chiamata, i lavoratori tramite piattaforme e quelli con contratti di lavoro interinale o i tirocinanti. Per i lavoratori privi di un contratto a tempo pieno e indeterminato può inoltre risultare difficile ottenere la copertura effettiva dei sistemi di protezione sociale, in quanto tali lavoratori possono non soddisfare le condizioni per l'esercizio dei diritti alle prestazioni erogate dai sistemi di protezione sociale contributivi. In alcuni Stati membri i lavoratori autonomi sono del tutto esclusi dall'accesso formale ai principali sistemi di protezione sociale; in altri Stati membri possono aderirvi su base volontaria. La copertura volontaria può rappresentare una soluzione idonea come assicurazione di disoccupazione, che è più strettamente collegata al rischio imprenditoriale; è invece meno giustificabile per altri rischi, come la malattia, in larga misura indipendenti dalla loro condizione lavorativa.
- (18) Le norme che disciplinano i diritti a prestazioni possono sfavorire i lavoratori atipici e quelli autonomi. In particolare, le soglie di reddito e temporali (periodi contributivi minimi, periodi di attesa, periodi lavorativi minimi, durata delle prestazioni) possono rappresentare un ostacolo indebitamente alto all'accesso alla protezione sociale per determinati gruppi di lavoratori atipici e per i lavoratori autonomi. In generale sono state identificate due categorie di problemi: in primo luogo, le differenze esistenti a livello normativo tra lavoratori tipici e atipici o autonomi possono penalizzare inutilmente uno di tali gruppi; in secondo luogo, l'applicazione delle stesse regole a tutti i gruppi può determinare risultati sfavorevoli per i lavoratori atipici e può risultare inadeguata alla situazione dei lavoratori autonomi. In entrambi i casi può esservi un margine per un migliore adeguamento delle norme alla specifica situazione di ciascun gruppo, pur mantenendo il principio generale dell'universalità, in modo che nessun lavoratore sia escluso dalla copertura al verificarsi di un rischio sociale. Possono essere necessarie misure specifiche per evitare il versamento di contributi a sistemi che si sovrappongono, come nel caso dei lavoratori che svolgono attività ausiliarie rispetto ad un lavoro principale nel quale usufruiscono già di una copertura completa.
- (19) I diritti di protezione sociale non sono sempre salvaguardati e trasferiti in caso di transizione dei loro titolari tra diverse condizioni lavorative, ad esempio quando passano dal lavoro subordinato a quello autonomo o alla disoccupazione, o quando combinano il lavoro subordinato e quello autonomo, o ancora quando avviano o chiudono un'impresa. La trasferibilità dei diritti da un sistema all'altro e la loro totalizzazione sono anch'esse elementi essenziali non solo per garantire un accesso effettivo alle prestazioni dei sistemi contributivi e una copertura adeguata alle persone che cambiano lavoro, che combinano diversi lavori o che passano dalla condizione di lavoratore subordinato a quella di autonomo o viceversa, ma anche per incoraggiare la loro partecipazione ad eventuali sistemi volontari di protezione sociale.
- (20) Le prestazioni possono essere inadeguate, ossia intempestive o insufficienti a mantenere il tenore di vita, a consentire di vivere dignitosamente o a proteggere le persone dalla povertà. In tal caso può esservi un margine per migliorarne l'adeguatezza, pur prestando la dovuta attenzione anche agli incentivi volti ad agevolare il ritorno al lavoro. Le norme che disciplinano i contributi possono creare

disparità di condizioni a discapito di alcune categorie di lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi. Ad esempio, i contributi sociali dei lavoratori autonomi possono comprendere anche contributi fissati a prescindere dal reddito o sulla base di redditi precedenti o di ipotesi sui redditi futuri. Questo può creare problemi di liquidità alle persone quando il loro reddito scende al di sotto degli importi stimati. I principi della progressività e della riduzione dei contributi sociali per i gruppi a basso reddito potrebbero inoltre essere applicati più equamente ai lavoratori subordinati e autonomi, garantendo nel contempo che tali esenzioni non inducano a dichiarare redditi inferiori.

- (21) Per quanto concerne la normativa sulla protezione sociale, la complessità della regolamentazione e la mancanza di trasparenza attuali in molti Stati membri impediscono alle persone di conoscere i propri diritti e obblighi e ostacolano la possibilità di esercitarli; possono inoltre contribuire ad un tasso ridotto di fruizione delle prestazioni o a una scarsa partecipazione ai sistemi di protezione sociale, specialmente nel caso dei sistemi volontari.
- (22) La mancanza di statistiche sulla copertura dei sistemi di protezione sociale, suddivise in base al tipo di rapporto di lavoro, all'età, al sesso e alla cittadinanza, può limitare le possibilità di migliorare la capacità dei sistemi di protezione sociali di adeguarsi e di rispondere all'evoluzione del mondo del lavoro.
- (23) I divari nell'accesso alla protezione sociale possono avere effetti negativi, in termini di impatto economico e fiscale, che si fanno sentire in tutta l'Unione. Tali divari rappresentano una questione di interesse comune per gli Stati membri e possono costituire un ostacolo al raggiungimento di obiettivi essenziali dell'Unione.
- (24) Il diritto dell'Unione garantisce già il principio della parità di trattamento tra diversi tipi di rapporti di lavoro, proibisce qualunque discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso in materia di occupazione, impiego, protezione sociale e accesso ai beni e ai servizi, garantisce la trasferibilità e la salvaguardia dei diritti in caso di mobilità tra Stati membri e fissa requisiti minimi per l'acquisizione e la salvaguardia dei diritti pensionistici complementari a livello transfrontaliero, oltre a requisiti minimi per quanto concerne la trasparenza dei regimi professionali. La presente raccomandazione dovrebbe lasciare impregiudicate le disposizioni delle direttive e dei regolamenti che già prevedono alcuni diritti di protezione sociale³⁰.

³⁰ Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES - Allegato: Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 9), direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175 del 10.7.1999, pag. 43), direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9), direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro (GU L 283 del 28.10.2008, pag. 36), direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (GU L 354 del 23.12.2016, pag. 37), direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio (GU L 180 del 15.7.2010, pag. 1), direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 23), direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le

- (25) Nella sua giurisprudenza³¹ la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito criteri per determinare la condizione di un lavoratore. La definizione di lavoratore di cui al punto 7 si basa su tali criteri.
- (26) La raccomandazione 92/442/CEE del Consiglio³² ha identificato obiettivi comuni nel settore della protezione sociale e ha invitato gli Stati membri a “esaminare la possibilità di creare e/o sviluppare una protezione sociale adeguata per i lavoratori autonomi”. Tali obiettivi comuni hanno fatto spazio ad un metodo aperto di coordinamento nel settore della protezione sociale e dell'inclusione sociale, uno strumento essenziale per sostenere la definizione, l'attuazione e la valutazione di quadri nazionali di protezione sociale e per favorire la collaborazione tra gli Stati membri in tale ambito.
- (27) Nel quadro del semestre europeo, l'analisi annuale della crescita 2018 sottolinea che è essenziale migliorare l'adeguatezza e rafforzare la copertura della protezione sociale per prevenire l'esclusione sociale, mentre gli orientamenti del 2018 per le politiche a favore dell'occupazione invitano gli Stati membri a modernizzare i sistemi di protezione sociale.
- (28) Nella sua raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, adottata nel 2012, l'Organizzazione internazionale del lavoro raccomanda ai suoi membri, conformemente alle circostanze di ciascun paese, di stabilire al più presto e di mantenere i loro sistemi di protezione sociale di base, comprese garanzie elementari di sicurezza sociale.
- (29) In conformità all'articolo 154, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione ha intrapreso una consultazione in due fasi con le parti sociali³³ sull'accesso alla protezione sociale per tutte le categorie di lavoratori. La procedura di cui all'articolo 154, paragrafo 2, del TFUE non è di per sé applicabile all'azione dell'Unione per affrontare le sfide relative ai lavoratori autonomi sulla base dell'articolo 352 del TFUE. La

donne in materia di sicurezza sociale (GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24), direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura (GU L 373 del 21.12.2004, pag. 37), direttiva 2010/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2010, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE (GU L 68 del 18.3.2010, pag. 13), e proposta del 16 aprile 2017 di abrogazione della direttiva 2010/18/UE del Consiglio [COM(2017) 253 final], direttiva 93/103/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca (tredicesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE) (GU L 307 del 13.12.1993, pag. 1), regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1), e proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, COM/2017/0797/final del 21 dicembre 2017.

³¹ Sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 1986, Deborah Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284; sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 2010, Union Syndicale Solidaires Isère/Premier ministre e altri, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612; sentenza della Corte di giustizia del 9 luglio 2015, Ender Balkaya/Kiesel Abbruch und Recycling Technik GmbH, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455; sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411; sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2016, Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH/Ruhrlandklinik gGmbH, C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883.

³² Raccomandazione 92/442/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale (GU L 245 del 26.8.1992, pag. 49).

³³ C(2017) 7773.

Commissione ha invitato le parti sociali a condividere le loro opinioni in merito ai lavoratori che hanno scelto volontariamente di essere autonomi.

- (30) La Commissione ha inoltre svolto una consultazione pubblica per raccogliere i pareri di diversi portatori di interessi e dei cittadini e ha raccolto elementi che consentono di valutare l'impatto socioeconomico della presente raccomandazione³⁴.
- (31) L'attuazione della presente raccomandazione non dovrebbe servire a ridurre i diritti esistenti stabiliti dall'attuale legislazione dell'Unione in materia né costituire un motivo valido per ridurre il livello generale di protezione accordato ai lavoratori nel settore oggetto della presente raccomandazione.
- (32) La presente raccomandazione dovrebbe evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese (PMI). Gli Stati membri sono pertanto invitati a valutare l'impatto delle loro riforme sulle PMI per accertarsi che queste non siano colpite in modo sproporzionato, con particolare attenzione alle microimprese e agli oneri amministrativi, e a pubblicare i risultati di tali valutazioni.
- (33) La presente raccomandazione dovrebbe evitare di gravare ulteriormente sulla liquidità delle imprese - specialmente delle PMI - nei casi in cui la loro situazione finanziaria sia stata danneggiata da ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione.
- (34) Gli Stati membri possono coinvolgere i portatori di interessi, comprese le parti sociali, nell'elaborazione delle riforme. La presente raccomandazione non dovrebbe limitare l'autonomia delle parti sociali ove esse siano responsabili dell'istituzione e della gestione dei sistemi di protezione sociale.
- (35) La presente raccomandazione dovrebbe fare salve le facoltà degli Stati membri di organizzare i rispettivi sistemi di protezione sociale. La competenza esclusiva degli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione dei rispettivi sistemi di protezione sociale comprende, fra l'altro, le decisioni relative all'istituzione, al finanziamento e alla gestione di detti sistemi e delle relative istituzioni, nonché al contenuto e all'erogazione delle prestazioni, al livello dei contributi e alle condizioni di accesso. La presente raccomandazione non dovrebbe impedire agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni in materia di protezione sociale più avanzate rispetto a quelle ivi raccomandate.
- (36) La presente raccomandazione dovrebbe rispettare, rafforzare e migliorare debitamente i diritti fondamentali, in particolare quelli sanciti dagli articoli 29 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (37) La sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale è essenziale per garantire la resilienza, l'efficienza e l'efficacia di tali sistemi. L'attuazione della presente raccomandazione non dovrebbe incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

³⁴ SWD(2018) 70.

Oggetto e campo di applicazione

1. La presente raccomandazione mira a fornire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi negli Stati membri accesso a un livello adeguato di protezione sociale.
2. Essa si propone di stabilire norme minime nel settore della protezione sociale dei lavoratori subordinati e autonomi. La protezione sociale può essere garantita mediante una combinazione di sistemi (compresi sistemi pubblici, professionali e privati) e può implicare il versamento di contributi, in conformità ai principi fondamentali dei sistemi nazionali di protezione sociale. In conformità all'articolo 153, paragrafo 4, del TFUE, è competenza degli Stati membri definire i livelli di contributi e decidere quale sia la combinazione di sistemi più appropriata.
3. La presente raccomandazione riguarda il diritto di partecipare a un sistema di protezione sociale e di maturare ed esercitare i diritti a prestazioni. Essa mira in particolare a garantire ai lavoratori subordinati e autonomi:
 - a) la copertura formale della protezione sociale;
 - b) la copertura effettiva della protezione sociale e la sua adeguatezza e trasferibilità;
 - c) la trasparenza dei diritti a prestazioni di protezione sociale.
4. La presente raccomandazione si applica ai lavoratori subordinati e autonomi, comprese le persone che si trovano in entrambe le condizioni lavorative o che sono in transizione tra l'una e l'altra, come pure le persone che hanno interrotto l'attività lavorativa a causa del verificarsi di uno dei rischi coperti dalla protezione sociale.
5. La presente raccomandazione si applica ai seguenti settori della protezione sociale, nella misura in cui siano previsti negli Stati membri:
 - a) prestazioni di disoccupazione;
 - b) prestazioni per malattia e assistenza sanitaria;
 - c) prestazioni di maternità e di paternità assimilate;
 - d) prestazioni d'invalidità;
 - e) prestazioni di vecchiaia;
 - f) prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali.
6. I principi di accessibilità, trasferibilità, adeguatezza e trasparenza, quali definiti nella presente raccomandazione, si applicano a tutti i lavoratori subordinati e autonomi, pur riconoscendo che le norme applicabili possono essere diverse per i lavoratori subordinati rispetto agli autonomi.

Definizioni

7. Ai fini della presente raccomandazione si intende per:
 - a) “lavoratore”, una persona fisica che, per un certo periodo di tempo, fornisce prestazioni a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima in cambio di una retribuzione;
 - b) “rapporto di lavoro”, il rapporto lavorativo tra un lavoratore e uno o più datori di lavoro;

- c) “tipo di rapporto di lavoro”, uno dei vari tipi di rapporti tra un lavoratore e uno o più datori di lavoro, che possono variare in funzione della durata dell’impiego, del numero di ore lavorative o di altre condizioni del rapporto di lavoro;
- d) “condizione lavorativa”, la condizione di una persona che presta la propria attività nel quadro di un rapporto di lavoro subordinato (lavoratore subordinato) oppure per conto proprio (lavoratore autonomo);
- e) “sistema di protezione sociale”, un quadro definito di norme che disciplinano l’erogazione di prestazioni ai beneficiari che ne hanno diritto. Tali norme definiscono il campo di applicazione del programma *ratione personae*, le condizioni relative ai diritti a prestazioni, il tipo, gli importi, la durata e altre caratteristiche delle prestazioni, come anche il sistema di finanziamento (contributi, imposizione fiscale generale o altre fonti), la governance e la gestione del programma. I settori di protezione sociale di cui al punto 5 della presente raccomandazione sono definiti in conformità al regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- f) “prestazione”, un trasferimento di contanti effettuato da un soggetto pubblico o privato a un beneficiario avente diritto a ricevere tale prestazione nel quadro di un sistema di protezione sociale;
- g) “copertura formale” di un gruppo, la situazione di uno specifico settore di protezione sociale (ad esempio pensioni di vecchiaia, prestazioni di maternità/paternità o di disoccupazione) in cui la normativa o i contratti collettivi esistenti stabiliscono che gli appartenenti a tale gruppo hanno diritto di partecipare al sistema di protezione sociale di un settore specifico;
- h) “copertura effettiva” di un gruppo, la situazione di uno specifico settore di protezione sociale in cui gli appartenenti a tale gruppo hanno la possibilità di maturare diritti a prestazioni e, al verificarsi del rischio corrispondente, di accedere a un determinato livello di prestazioni;
- i) “durata delle prestazioni”, il periodo di tempo durante il quale l’assicurato o le persone a suo carico possono beneficiare delle prestazioni erogate dal sistema di protezione sociale;
- j) “periodo contributivo minimo”, il periodo di iscrizione a un sistema, necessario conformemente al diritto nazionale o alle norme di un sistema di protezione sociale per poter iniziare a fruire dei diritti a prestazioni di protezione sociale accumulati;
- k) “periodo lavorativo minimo”, il numero minimo di ore/mesi/anni di lavoro che un lavoratore deve aver completato prima di essere ammesso a usufruire delle prestazioni al verificarsi di un rischio;
- l) “settori economici”, i settori dell’economia raggruppati in funzione del tipo di prodotti fabbricati o di servizi prestati;
- m) “trasferibilità”, la possibilità di i) trasferire i diritti a prestazioni accumulati a un altro sistema di protezione sociale; ii) ottenere che i periodi contributivi minimi relativi a una condizione lavorativa

precedente o concomitante siano riconosciuti validi in una nuova condizione lavorativa;

- n) “trasparenza”, la fornitura di informazioni accessibili, complete, disponibili e facilmente comprensibili al pubblico nonché ai membri attuali o potenziali e ai beneficiari di un sistema di protezione sociale, in merito alle regole del sistema e/o ai diritti e agli obblighi individuali.

Copertura formale

- 8. Gli Stati membri dovrebbero garantire l’accesso dei lavoratori subordinati alla protezione sociale estendendo la copertura formale su base obbligatoria a tutti i lavoratori subordinati, indipendentemente dal loro tipo di rapporto di lavoro.
- 9. Gli Stati membri dovrebbero garantire l’accesso dei lavoratori autonomi alla protezione sociale estendendo la loro copertura formale:
 - a) su base obbligatoria alle prestazioni per malattia e all’assistenza sanitaria, alle prestazioni di maternità e di paternità, alle pensioni di vecchiaia e di invalidità nonché alle prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali;
 - b) su base volontaria alle prestazioni di disoccupazione.

Copertura effettiva e trasferibilità

- 10. Gli Stati membri dovrebbero garantire una copertura effettiva a tutti i lavoratori subordinati, a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro, e ai lavoratori autonomi, alle condizioni di cui ai punti 7 e 8, preservando nel contempo la sostenibilità del sistema e attuando misure di salvaguardia che permettano di evitare gli abusi. A tal fine:
 - a) le norme che disciplinano i contributi (ad esempio per quanto riguarda periodi contributivi e lavorativi minimi) e i diritti a prestazioni (ad esempio in relazione a periodi di attesa, criteri di calcolo e durata) non dovrebbero ostacolare la possibilità di maturare ed esercitare i diritti alle prestazioni a causa del tipo di rapporto di lavoro o della condizione lavorativa;
 - b) le differenze tra le norme che regolano i sistemi di protezione sociale in relazione a condizioni lavorative o tipi di rapporti di lavoro diversi dovrebbero essere proporzionate e rispecchiare la specifica situazione dei beneficiari.
- 11. Gli Stati membri dovrebbero garantire, conformemente agli accordi nazionali in materia di dialogo sociale, che i diritti a prestazioni - siano essi acquisiti mediante sistemi obbligatori o volontari - possano essere accumulati, preservati e trasferiti in tutti i tipi di lavoro subordinato o autonomo e in tutti i settori economici. Ciò può comprendere:
 - a) la totalizzazione di tutti i contributi e la possibilità di conservare tutti i diritti a prestazioni accumulati nel corso dell’intera vita lavorativa di una persona o durante un determinato periodo di riferimento;
 - b) la possibilità di trasferire tutti i diritti a prestazioni da un sistema all’altro all’interno di un determinato settore di protezione sociale.

Adeguatezza

12. Al verificarsi di un rischio assicurato dai sistemi di protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, gli Stati membri dovrebbero garantire che tali sistemi offrano ai loro membri un livello di protezione adeguato, vale a dire prestazioni tempestive, sufficienti a mantenere il tenore di vita e atte a fornire un reddito sostitutivo appropriato e a proteggere tali membri dalla povertà.
13. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i contributi al sistema di protezione sociale siano proporzionati alle capacità contributive dei lavoratori subordinati e autonomi.
14. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'applicazione di esenzioni o di riduzioni dei contributi sociali per i gruppi a basso reddito, a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro e dalla condizione lavorativa.
15. Gli Stati membri dovrebbero garantire che il calcolo dei contributi e dei diritti a prestazioni di protezione sociale per i lavoratori autonomi si fondi su una valutazione obiettiva e trasparente delle loro fonti di reddito che tenga conto anche delle fluttuazioni delle loro entrate e rifletta i loro guadagni effettivi.

Trasparenza

16. Gli Stati membri dovrebbero garantire la trasparenza delle condizioni e delle regole relative a tutti i sistemi di protezione sociale e assicurare che alle persone siano fornite informazioni regolarmente aggiornate, complete, accessibili, di facile lettura, chiaramente comprensibili e gratuite in merito ai loro diritti ed obblighi individuali, anche mediante:
 - a) l'invio di aggiornamenti periodici sui diritti individuali;
 - b) strumenti online per la simulazione dei diritti a prestazioni;
 - c) la creazione di sportelli unici di informazione e di account personali online e offline.
17. Gli Stati membri dovrebbero semplificare gli adempimenti amministrativi dei sistemi di protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi e per i datori di lavoro, in particolare per le microimprese e per le piccole e medie imprese.

Attuazione, informazione e valutazione

18. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero collaborare per migliorare la portata e la pertinenza dei dati raccolti a livello dell'Unione sulla forza lavoro e sull'accesso alla protezione sociale, con l'obiettivo specifico di informare l'elaborazione delle politiche in materia di protezione sociale delle nuove forme di lavoro. In tale contesto gli Stati membri dovrebbero raccogliere e pubblicare statistiche nazionali affidabili sull'accesso alle diverse forme di protezione sociale, suddivise in base alla condizione lavorativa (lavoratori autonomi/subordinati), al tipo di rapporto di lavoro (a tempo determinato/indeterminato, a tempo parziale/pieno, forme di lavoro nuove/standard), al sesso, all'età e alla cittadinanza entro il [ADD date 18 months from the publication of the Recommendation].
19. La Commissione, congiuntamente con il comitato per la protezione sociale, dovrebbe stabilire un quadro di valutazione comparativa e sviluppare indicatori comuni

concordati, sia qualitativi sia quantitativi, per monitorare l'attuazione della presente raccomandazione entro [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation] e consentirne una valutazione.

20. Gli Stati membri dovrebbero attuare i principi enunciati nella presente raccomandazione appena possibile e presentare piani d'azione per informare delle corrispondenti misure adottate a livello nazionale entro [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation]. I progressi compiuti nell'attuazione dei piani d'azione dovrebbero essere monitorati nel contesto degli strumenti multilaterali di sorveglianza in linea con il semestre europeo e con il metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale.
21. La Commissione dovrebbe valutare i progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione, in collaborazione con gli Stati membri e previa consultazione dei portatori di interessi coinvolti, tenendo conto anche dell'impatto sulle piccole e medie imprese, e riferire al Consiglio entro [ADD date 3 years from the publication of the Recommendation]. In base ai risultati della revisione la Commissione può considerare la possibilità di presentare ulteriori proposte.
22. La Commissione dovrebbe garantire che l'attuazione della presente raccomandazione sia sostenuta mediante azioni finanziate dai pertinenti programmi dell'Unione.
23. La Commissione dovrebbe agevolare l'apprendimento reciproco e lo scambio di migliori prassi tra gli Stati membri e con i portatori di interessi.

Fatto a Strasburgo, il

*Per il Consiglio
Il presidente*