



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 21 marzo 2018  
(OR. en)

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2018/0059 (NLE)**

---

---

**7416/18  
ADD 2**

**SOC 164  
EMPL 124**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

|               |                                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:      | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data:         | 14 marzo 2018                                                                                |
| Destinatario: | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea              |

---

|                |                    |
|----------------|--------------------|
| n. doc. Comm.: | SWD(2018) 71 final |
|----------------|--------------------|

---

|          |                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oggetto: | DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2018) 71 final.

All.: SWD(2018) 71 final



Strasburgo, 13.3.2018  
SWD(2018) 71 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di raccomandazione del Consiglio**

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

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

| <b>Scheda di sintesi</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valutazione d'impatto della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>A. Necessità di agire</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>La globalizzazione e i cambiamenti tecnologici, demografici e delle istituzioni del mercato del lavoro hanno velocizzato l'evoluzione dei mercati del lavoro europei e hanno portato a una sempre maggiore diversificazione delle opportunità di impiego. Anche le carriere stanno diventando meno lineari.</p> <p>I sistemi di protezione sociale sono stati sviluppati principalmente per i lavoratori con “rapporti di lavoro standard”, il che implica rapporti di lavoro a lungo termine e a tempo pieno, e restano incentrati su di essi; in molti paesi i lavoratori autonomi non sono mai stati pienamente inclusi nei sistemi di protezione sociale. Vi sono sempre più persone che svolgono un lavoro autonomo o atipico e che, a causa della loro condizione lavorativa, si vedono privati di un accesso sufficiente alla protezione sociale.</p> <p>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, e fa emergere nuove disuguaglianze inter e intragenerazionali. Le conseguenze negative sono percepite anche a livello aggregato, mettendo a rischio la sostenibilità finanziaria dei sistemi e impedendo ai sistemi di protezione sociale di fungere da stabilizzatori automatici e mitigare i cicli economici di riduzione del benessere.</p> |
| <b>Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>L'obiettivo generale dell'iniziativa “Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi” è 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. In particolare, l'iniziativa mira a incoraggiare gli Stati membri a consentire a tali gruppi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• di aderire ai sistemi di protezione sociale corrispondenti (colmando i divari nella copertura formale);</li> <li>• di maturare ed esercitare diritti a prestazioni adeguati (copertura effettiva adeguata) e di ottenere più facilmente la trasferibilità dei diritti a prestazioni di protezione sociale tra i sistemi;</li> <li>• di ottenere informazioni trasparenti circa i loro diritti ed obblighi in materia di protezione sociale.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>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 l'equità sociale, il dinamismo del mercato del lavoro e la crescita sostenibile. Nonostante la concezione e il finanziamento dei sistemi di protezione sociale siano di competenza nazionale e alcuni paesi stiano introducendo riforme parziali, un'azione a livello dell'UE può sostenere il principio 12 del pilastro europeo dei diritti sociali e garantire che i progressi compiuti non siano parziali o disomogenei ma raggiungano tutti i gruppi, i settori della protezione sociale e gli Stati membri, creando una parità di condizioni per gli operatori economici nel mercato interno. Un'azione dell'UE può prevenire distorsioni della concorrenza a breve termine e garantire che tutti gli Stati membri si muovano contemporaneamente nella stessa direzione, promuovendo una convergenza verso l'alto a tutto vantaggio dell'economia dell'UE nel suo complesso.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                               |

## B. Soluzioni

**Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?**

Le opzioni prese in considerazione per l'iniziativa sono una raccomandazione del Consiglio, una direttiva e una maggiore attenzione alla protezione sociale nel contesto degli strumenti esistenti, vale a dire il semestre europeo e il metodo aperto di coordinamento sociale. L'opzione preferita è una raccomandazione del Consiglio, che è considerata l'atto più efficace e proporzionato in questo momento. Il principale valore aggiunto di una raccomandazione in questa fase è di imprimere uno slancio sostenendo e integrando i dibattiti nazionali e le riforme, orientando gli sforzi degli Stati membri verso una convergenza al rialzo. Data la mutevolezza del problema, le riforme in corso in alcuni Stati membri e i limiti statistici, una raccomandazione del Consiglio costituisce un approccio più proporzionato rispetto a una direttiva. Sebbene da un punto di vista strettamente economico una direttiva potrebbe essere più efficace nel raggiungimento degli obiettivi della presente iniziativa, dalle consultazioni emerge il dubbio che tale atto possa ottenere il sostegno di tutti gli Stati membri, il che la rende uno strumento complessivamente meno efficace.

Parallelamente allo scenario di base (pacchetto A), sono stati valutati due pacchetti strategici alternativi, che combinano misure volte a realizzare tre obiettivi specifici dell'iniziativa.

Il pacchetto B si propone di: i) estendere la copertura formale ai lavoratori atipici su base obbligatoria e ai lavoratori autonomi su base volontaria, ii) modificare le soglie temporali dei sistemi di protezione sociale e garantire la salvaguardia, la trasferibilità e il ricongiungimento dei diritti a prestazioni nel caso le persone cambino lavoro o situazione lavorativa e iii) garantire che ai suddetti gruppi di lavoratori siano messe a disposizione informazioni generali e personalizzate circa i diritti e gli obblighi in materia di protezione sociale.

Il pacchetto C si propone di: i) estendere la copertura formale su base obbligatoria ai lavoratori atipici e ai lavoratori autonomi, ii) modificare le soglie temporali dei sistemi di protezione sociale e introdurre account personali che colleghino i diritti a prestazioni di protezione sociale alle singole persone e non ai contratti e iii) garantire che ai suddetti gruppi di lavoratori siano messe a disposizione informazioni generali e personalizzate circa i diritti e gli obblighi in materia di protezione sociale.

L'opzione preferita (pacchetto B) offre una maggiore flessibilità per adattare le scelte di copertura formale ai lavoratori autonomi, date le speciali caratteristiche di tale gruppo e la sua eterogeneità. Tra le parti interessate, in particolare tra i rappresentanti dei lavoratori autonomi, non esiste inoltre un chiaro consenso sull'approccio alla copertura formale dei lavoratori autonomi. Il pacchetto B rappresenta quindi un buon compromesso tra le diverse opinioni espresse durante l'intero processo di consultazione e gli obiettivi politici dell'UE fissati per la presente iniziativa.

**Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?**

Dalla consultazione delle parti sociali e dalla consultazione pubblica aperta emergono opinioni piuttosto divergenti. Per quanto riguarda l'approccio strategico, circa due terzi dei rispondenti alla consultazione pubblica aperta e tutti i sindacati sono a favore della protezione sociale obbligatoria per qualsiasi tipo di lavoro. D'altro canto, i datori di lavoro hanno opinioni diverse circa le opzioni. 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. Per quanto riguarda la scelta dell'atto, alcune parti interessate (sindacati, rappresentanti dei lavoratori tramite piattaforme online - *crowd workers*, ONG, alcuni organismi autonomi di

sicurezza sociale e qualche Stato membro) sarebbero a favore di una direttiva che stabilisca norme minime. Altri (datori di lavoro, rappresentanti delle libere professioni, la maggioranza degli Stati membri) sottolineano l'importanza del semestre europeo e del metodo aperto di coordinamento sociale come strumenti per garantire che i divari esistenti nella protezione sociale vengano affrontati.

### **C. Impatto dell'opzione prescelta**

#### **Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?**

Le decisioni fondamentali sul finanziamento e sulla concezione delle misure sono lasciate agli Stati membri, in linea con i requisiti di sussidiarietà sanciti dall'articolo 153 del TFUE. Tali decisioni definiscono l'entità delle prestazioni. In generale, il numero di lavoratori atipici e autonomi protetti aumenterà notevolmente. Ciò comporterà una riduzione dell'individualizzazione del rischio, dell'incertezza del reddito, della precarietà e in particolare del rischio di povertà di tali gruppi. Ridurre le differenze nell'accesso alla protezione sociale dovrebbe 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 in relazione alla stabilizzazione dei cicli economici, e potrebbe avere effetti positivi sulla loro sostenibilità finanziaria.

#### **Quali sono i costi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?**

Il livello dei costi e la loro distribuzione tra bilanci pubblici, fornitori di assicurazioni, gruppi di lavoratori interessati dall'estensione della copertura e contribuenti dipendono fortemente anche 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. I costi indiretti potrebbero risultare da cambiamenti del comportamento in risposta a una maggiore copertura della protezione sociale.

#### **Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?**

Le imprese potrebbero beneficiare di una riduzione della concorrenza sleale, di un possibile aumento della produttività dei lavoratori impiegati nelle forme di lavoro 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 l'impiego dei lavoratori autonomi. I lavoratori autonomi lavorano principalmente con le microimprese e, in misura molto minore, con le PMI e le grandi imprese. I lavoratori atipici sono impiegati principalmente nelle PMI.

#### **L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?**

Potrebbero emergere costi per la fornitura di prestazioni ai gruppi precedentemente scoperti attraverso i sistemi di protezione sociale pubblici; d'altro canto, a seconda delle decisioni di finanziamento degli Stati membri, il costo netto a carico dei bilanci pubblici per la fornitura delle prestazioni potrebbe essere ridotto grazie ai contributi di protezione sociale di tali gruppi. Nella misura in cui i gruppi precedentemente scoperti attualmente ricorrono a reti di sicurezza di ultima istanza come l'assistenza sociale, la spesa a carico di altre parti del bilancio potrebbe ridursi. Insorgerebbero anche costi relativi alla fornitura di informazioni personalizzate.

#### **Sono previsti altri effetti significativi?**

Una simulazione dell'estensione della copertura delle prestazioni di disoccupazione ai lavoratori autonomi suggerisce una diminuzione significativa del rischio di povertà per i

lavoratori autonomi e le loro famiglie. È lecito attendersi effetti simili (non simulati) per quanto riguarda il rischio di povertà dei lavoratori atipici.

#### **D. Tappe successive**

##### **Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

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.