



**Bruxelles, 9 ottobre 2023  
(OR. en)**

**13934/23**

**SOC 667  
EMPL 475**

## **RISULTATI DEI LAVORI**

---

Origine: Segretariato generale del Consiglio

Destinatario: Delegazioni

---

n. doc. prec.: 13175/23

---

Oggetto: Conclusioni del Consiglio sulla protezione sociale per i lavoratori autonomi

---

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sul tema in oggetto approvate dal Consiglio EPSCO nella sessione del 9 ottobre 2023.

**Protezione sociale per i lavoratori autonomi**

**Conclusioni del Consiglio**

**CONSIDERANDO QUANTO SEGUE:**

1. L'8 novembre 2019 il Consiglio ha adottato la raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>1</sup> (in appresso la "raccomandazione").
2. La raccomandazione contribuisce all'attuazione del principio 12 del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2017, secondo cui, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, tutti i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.
3. Il contesto europeo che ha fatto seguito all'adozione della raccomandazione è stato segnato in primo luogo dalla pandemia di COVID-19, iniziata nel 2020. La pandemia ha avuto un forte impatto economico e sociale, ma grazie a risposte strategiche molto forti e coordinate a livello sia europeo che nazionale (tra cui un aumento della copertura, spese e misure di sostegno eccezionali), i sistemi di protezione sociale hanno aiutato le persone a superare la crisi COVID-19 consentendo di evitare aumenti più sostanziali dei rischi di povertà o delle disparità di reddito.

---

<sup>1</sup> GU C 387 del 15.11.2019, pag. 1.

4. In secondo luogo, le conseguenze sociali ed economiche della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, scoppiata nel 2022, sono altri elementi del contesto in cui l'attuazione della raccomandazione può essere valutata. Questa guerra, come tutte le crisi, colpisce più duramente i gruppi più vulnerabili e rafforza la necessità di disporre di politiche sociali che contribuiscano a ridurre i suddetti effetti negativi.
5. Nel 2021 la Commissione ha presentato il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, al fine di contribuire all'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali.
6. I nuovi obiettivi principali dell'UE da raggiungere entro il 2030 contenuti nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali sono stati accolti con favore dai leader dell'UE nella dichiarazione di Porto e nella riunione del Consiglio europeo del giugno 2021.
7. Il punto 18 della raccomandazione recita: "*Entro il 15 novembre 2020, la Commissione, congiuntamente con il **comitato per la protezione sociale**, dovrebbe stabilire **un quadro di monitoraggio e sviluppare indicatori comuni concordati, sia qualitativi sia quantitativi, per valutare l'attuazione della presente raccomandazione, che consentano la revisione.***"
8. Il quadro di monitoraggio volto a valutare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi principali della raccomandazione elaborato dal comitato per la protezione sociale nell'ottobre 2020 contiene indicatori per misurare la copertura formale, la copertura effettiva e l'adeguatezza delle prestazioni per tutti i tipi di lavoratori nei pertinenti settori della protezione sociale. Contiene anche indicatori del mercato del lavoro per misurare la diversità delle condizioni lavorative e indicatori sulle norme che disciplinano i contributi e i diritti. Indica inoltre che sono previsti ulteriori miglioramenti per monitorare meglio l'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi negli Stati membri dell'UE.

9. Al punto 19 della raccomandazione gli Stati membri sono invitati a presentare, entro metà maggio 2021, un piano nazionale per fornire informazioni sulle corrispondenti misure volte ad attuare i principi enunciati nella raccomandazione. Inoltre, i progressi compiuti nell'attuazione di tali piani dovrebbero essere discussi 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.
10. Una prima panoramica dei piani nazionali presentati dagli Stati membri è stata inclusa nella relazione annuale 2021 del comitato per la protezione sociale e nella relazione comune sull'occupazione 2022.
11. La relazione della Commissione sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>2</sup> (di seguito la "relazione della Commissione") indica che il livello di ambizione varia molto da uno Stato membro all'altro, rispecchiando le circostanze e le preferenze nazionali. Conclude inoltre che sussistono ancora molte differenze per quanto riguarda l'accesso alla protezione sociale.

---

<sup>2</sup> Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023.

## **RICONOSCENDO QUANTO SEGUE:**

12. Ove opportuno, gli Stati membri stanno pianificando o stanno già mettendo in atto riforme strutturali volte ad attuare la raccomandazione, spesso con particolare attenzione al miglioramento della situazione dei lavoratori autonomi.
13. La probabilità di non beneficiare della protezione è più alta per alcuni gruppi rispetto ad altri, ad esempio per i lavoratori atipici e autonomi. Fatte salve le disposizioni della raccomandazione del Consiglio tese a colmare le lacune per tutti i lavoratori subordinati e autonomi, le presenti conclusioni si concentrano sui lavoratori autonomi in quanto gruppo che, in molti Stati membri, è confrontato a importanti lacune in materia di protezione<sup>3</sup>.
14. Nel 2022<sup>4</sup> i lavoratori autonomi nell'UE erano 27,7 milioni, pari al 13,7 % della popolazione occupata, di cui 18,9 milioni erano lavoratori autonomi individuali, vale a dire senza dipendenti. Inoltre, i lavoratori autonomi con un solo cliente (o un unico cliente dominante) erano circa 3,3 milioni, di cui circa 770 000 con un orario di lavoro imposto da tale cliente.

---

3. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023, "Risultati principali" (pagine 2 e 3).

4. Indagine 2022 sulle forze di lavoro, Eurostat.

15. Come indicato nella relazione della Commissione, nel 2022 in oltre la metà degli Stati membri i lavoratori autonomi non erano coperti da tutti i settori della protezione sociale. Stando alle informazioni fornite dagli Stati membri, oltre 15 milioni di lavoratori autonomi nell'UE non hanno accesso alle prestazioni di disoccupazione in caso di cessazione dell'attività<sup>5</sup>.
16. L'accesso volontario dei lavoratori autonomi ai sistemi di protezione sociale è in linea con la raccomandazione del Consiglio, tuttavia i dati contenuti nella relazione della Commissione indicano un basso tasso di fruizione di alcuni dei sistemi di protezione sociale negli Stati membri in cui la partecipazione a tali sistemi è volontaria per i lavoratori autonomi.
17. In alcuni degli Stati membri le norme che disciplinano i contributi e i diritti a prestazioni, di cui al punto 9 della raccomandazione, sfavoriscono i lavoratori autonomi, impedendo loro di ricevere una copertura effettiva e adeguata<sup>6</sup>.
18. La relazione della Commissione conferma che in molti Stati membri i trasferimenti sociali sono essenziali per ridurre il rischio di povertà e che le misure volte a garantire un accesso adeguato alla protezione sociale possono avere un effetto positivo sulla situazione dei lavoratori autonomi<sup>7</sup>.
19. La trasparenza per quanto riguarda le informazioni fornite dalle amministrazioni pubbliche sull'accesso alla protezione sociale è essenziale data la complessità dei requisiti per accedere alle prestazioni, con una maggiore incidenza sulle persone in forme di lavoro atipiche e sui lavoratori autonomi<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final (dati basati sulle informazioni fornite da 12 Stati membri su 13).

<sup>6</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023, sezione 2.3.1 Lacune in materia di copertura effettiva (pagine 15 e 16).

<sup>7</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023, sezione 2.4.1 Lacune in materia di adeguatezza (pagine 19 e 20).

<sup>8</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023, sezione 2.5.1 Trasparenza – Accesso alle informazioni (pagine 22 e 24).

## **SOTTOLINEANDO QUANTO SEGUE:**

20. In base alla relazione della Commissione "*[i]l livello generale di ambizione nell'attuazione della raccomandazione varia molto e, salvo alcune eccezioni, la maggior parte degli Stati membri non intende affrontare tutte le lacune esistenti nell'accesso alla protezione sociale. Sono necessari ulteriori sforzi di attuazione per colmare tali lacune, e le conseguenze sociali ed economiche della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, unitamente all'aggravamento della crisi energetica che ne è derivato, intensificano l'urgenza di agire.*"
21. Tra le riforme già attuate o previste dagli Stati membri per proteggere i lavoratori autonomi, vale la pena sottolineare quelle che danno accesso a prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali, prestazioni di disoccupazione o in caso di cessazione dell'attività, prestazioni di invalidità e pensioni<sup>9</sup>.
22. In base alla relazione della Commissione, nei rispettivi piani nazionali di attuazione, circa la metà degli Stati membri ha intrapreso o annunciato misure volte a migliorare l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale, in particolare per quanto riguarda le pensioni per i lavoratori autonomi<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023.

<sup>10</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023 - Risultati principali (pag. 2).

23. Molti Stati membri hanno inoltre adottato misure relative alla copertura formale ed effettiva di determinati gruppi che hanno solitamente un accesso limitato alla protezione sociale e hanno concepito tali interventi in modo da rispondere alle esigenze emerse durante la crisi COVID-19<sup>11</sup>.
24. I piani per la ripresa e la resilienza di un numero considerevole di Stati membri comprendono riforme e investimenti volti a rafforzare l'accesso alla protezione sociale, quali provvedimenti intesi a garantire la trasparenza, l'adeguatezza, l'accesso effettivo e l'accesso formale<sup>12</sup>.
25. I dati Eurostat mostrano che i lavoratori autonomi sono esposti a un rischio di povertà più elevato rispetto ai lavoratori con forme di lavoro standard. Ciò vale in particolare per i lavoratori autonomi individuali. Di conseguenza, i trasferimenti sociali risultano ancora più importanti per ridurre il rischio di povertà tra i lavoratori autonomi.
26. La protezione sociale dei lavoratori autonomi è particolarmente rilevante nell'attuale processo di trasformazione delle modalità di lavoro. Oggigiorno, un numero significativo di persone combina attività subordinate ad attività autonome o passa dalle une alle altre. La mobilità transfrontaliera in caso di telelavoro e lavoro tramite piattaforma può porre sfide per i lavoratori autonomi che devono essere affrontate.

---

<sup>11</sup>. Relazione comune sull'occupazione 2022 adottata dal Consiglio il 14 marzo 2022 e relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023.

<sup>12</sup>. Relazione della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2023) 43 final del 31.1.2023. ALLEGATO: caratteristiche principali dei piani nazionali di attuazione (PNA) sull'accesso alla protezione sociale (e aggiornamento).

27. Tenendo conto delle circostanze e delle specificità nazionali, un altro aspetto che merita attenzione è l'accesso dei lavoratori autonomi a sistemi di protezione sociale complementari.

**IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA INVITA GLI STATI MEMBRI  
NELL'AMBITO DELLE RISPETTIVE COMPETENZE E TENENDO CONTO DELLE  
CIRCOSTANZE NAZIONALI, A:**

28. Continuare a porre in essere le misure dei piani nazionali di attuazione e a intervenire ulteriormente per colmare le lacune rimanenti e garantire l'efficacia dei principi di copertura formale ed effettiva, adeguatezza e trasparenza stabiliti nella raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.
29. Adattare, ove necessario, le norme che disciplinano i contributi e l'accesso e i diritti alle prestazioni per consentire un accesso effettivo a prestazioni adeguate per i lavoratori autonomi.
30. Affrontare, se del caso alla luce delle circostanze nazionali, le carenze esistenti nei sistemi nazionali per quanto riguarda l'accesso dei lavoratori autonomi alla protezione sociale, in particolare nei settori in cui esistono le lacune maggiori, quali le prestazioni di disoccupazione, le prestazioni di malattia, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

31. Garantire sistemi in grado di offrire ai lavoratori autonomi un livello adeguato di protezione in modo tempestivo e conforme alle circostanze nazionali, dando i mezzi per mantenere un tenore di vita dignitoso, fornendo un reddito sostitutivo adeguato e proteggendo costantemente tali lavoratori dalla povertà.
32. Aumentare, se del caso, la trasparenza dei sistemi di protezione sociale, in particolare diffondendo informazioni e sensibilizzando, nonché adottando misure volte ad agevolare una digitalizzazione di facile utilizzo nel settore della protezione sociale, tenendo conto delle specificità dei lavoratori autonomi e riducendo nel contempo il divario digitale, con particolare attenzione ai gruppi con bassi livelli di alfabetizzazione (digitale, amministrativa ed economica) e alle persone con disabilità.
33. Riflettere sulle modalità con cui rafforzare l'accesso alla protezione sociale e colmare le lacune rimanenti, ove necessario, coinvolgendo anche le parti sociali e le organizzazioni della società civile.
34. Garantire un'adeguata raccolta di dati a livello nazionale e un monitoraggio costante delle misure volte ad estendere la protezione sociale. Sostenere la partecipazione nazionale al sistema d'informazione reciproca sulla protezione sociale (MISSOC), compresa l'inclusione di informazioni pertinenti sui lavoratori autonomi.

## **IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA INVITA LA COMMISSIONE A:**

35. Diffondere la sua relazione sull'attuazione della raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi e promuovere il dibattito sulla protezione sociale dei lavoratori autonomi tra gli Stati membri, le parti sociali europee e in seno ai pertinenti consessi internazionali.
36. Monitorare l'attuazione della raccomandazione del Consiglio nel contesto del semestre europeo e collaborare con gli Stati membri per migliorare la comparabilità dei dati tra gli Stati membri dell'UE.
37. Continuare a collaborare in modo globale con gli Stati membri e il comitato per la protezione sociale per quanto riguarda il monitoraggio e gli indicatori per l'efficace attuazione della raccomandazione, nonché ad avviare scambi di buone pratiche e valutazioni inter pares al fine di stimolare l'apprendimento tra gli Stati membri.

**IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA INVITA IL COMITATO PER LA  
PROTEZIONE SOCIALE A:**

38. Continuare a includere nelle relazioni e nei lavori tematici pertinenti gli sviluppi nell'accesso alla protezione sociale sia dei lavoratori subordinati che dei lavoratori autonomi, in cooperazione, ove necessario, con altri comitati competenti.
39. Continuare a svolgere un ruolo specifico nel monitoraggio dell'attuazione della raccomandazione del Consiglio in tutte le sue dimensioni e in linea con il suo mandato.
40. Collaborare con la Commissione per sviluppare ulteriormente il quadro di monitoraggio sull'accesso alla protezione sociale.
41. Valutare la possibilità di effettuare valutazioni tematiche inter pares e scambi periodici di informazioni al fine di sostenere l'efficace attuazione della raccomandazione.

---