

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## RACCOMANDAZIONI

## CONSIGLIO

## RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

dell'8 novembre 2019

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

(2019/C 387/01)

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,

considerando quanto segue:

vista la proposta della Commissione europea,

- (1) A norma dell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'Unione si prefigge, tra l'altro, di promuovere il benessere dei suoi popoli e adoperarsi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa sulla base di 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 trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, alla garanzia di un'adeguata protezione sociale, alla lotta contro l'esclusione sociale e a un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.
- (3) L'articolo 153, paragrafo 1, lettera c), del TFUE dà facoltà 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 al Consiglio di adottare le disposizioni appropriate per realizzare gli obiettivi di cui ai trattati quando questi ultimi non hanno previsto i poteri necessari.
- (4) Il 17 novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato solennemente il pilastro europeo dei diritti sociali. Il principio 12 del pilastro europeo dei diritti sociali 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.
- (5) Le parti sociali si sono impegnate a continuare a contribuire a un'Europa favorevole ai suoi lavoratori e alle sue imprese.
- (6) Nella sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di una protezione sociale e di investimenti sociali adeguati durante l'intera vita delle persone, che consentano a tutti di partecipare pienamente alla società e all'economia e di mantenere un tenore di vita dignitoso.
- (7) Nel suo parere sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni che avvia una consultazione 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.

- (8) I sistemi di protezione sociale nelle loro diverse forme rappresentano la base del modello sociale europeo e di un'economia sociale di mercato ben funzionante. La funzione essenziale della protezione sociale è tutelare le persone dalle conseguenze finanziarie dei rischi sociali come la malattia, la vecchiaia, gli infortuni sul lavoro e 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 contribuendo all'attivazione e favorendo il ritorno al lavoro nonché la transizione per le persone che cambiano lavoro, che trovano un lavoro o lo perdono, che avviano un'impresa o ne chiudono una. 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. Svolgono anche il ruolo di stabilizzatori automatici in grado di ridistribuire in modo omogeneo i consumi nel corso del ciclo economico.
- (9) La protezione sociale può essere fornita attraverso prestazioni in natura o in denaro; generalmente è prestata attraverso sistemi universali che tutelano tutti gli individui ed è finanziata attraverso l'imposizione fiscale generale e/ o attraverso sistemi che tutelano le persone nel mercato del lavoro, spesso in base a contributi che sono connessi al loro reddito da lavoro. La protezione sociale comprende diversi settori che coprono una serie di rischi sociali, dalla vecchiaia alla malattia o alla disoccupazione. La presente raccomandazione si applica ai settori della protezione sociale che sono spesso più strettamente connessi alla partecipazione al mercato del lavoro e offrono principalmente protezione dalla perdita di reddito da lavoro al verificarsi di un determinato rischio. La presente raccomandazione non si applica alla fornitura di accesso all'assistenza sociale e ai regimi di reddito minimo. Integra gli orientamenti esistenti a livello dell'Unione in tema di servizi sociali e assistenza, e più in generale in materia di inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, come la raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 in materia di inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro.
- (10) 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 nell'Unione e continueranno a fare altrettanto in futuro. L'occupazione sarà sempre più differenziata e le carriere sempre meno lineari.
- (11) 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 esistono da tempo nel mercato del lavoro (come i rapporti di lavoro a tempo determinato, temporaneo o parziale, il lavoro domestico o i tirocini), mentre altri come il lavoro a chiamata o a voucher, il lavoro tramite piattaforma si sono sviluppati più recentemente e hanno acquisito maggiore importanza a partire dagli anni 2000.
- (12) 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.
- (13) I sistemi di protezione sociale nelle loro diverse forme devono evolversi di pari passo con i mercati del lavoro per garantire che il modello sociale europeo sia adeguato alle esigenze future 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 partecipazione al mercato del 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 membri e tra settori di protezione sociale.
- (14) Nel lungo periodo i divari nell'accesso alla protezione sociale potrebbero mettere in pericolo il benessere e la salute delle persone, e contribuire all'aumento dell'incertezza economica, del rischio di povertà e delle disuguaglianze. Essi potrebbero anche determinare un livello non ottimale di investimenti nel capitale umano, ridurre la fiducia nelle istituzioni e limitare la crescita economica inclusiva. Tali lacune potrebbero anche ridurre le entrate della protezione sociale se un numero crescente di persone non contribuisce ai sistemi.
- (15) 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 rispetto ai sistemi volontari con clausole di adesione.
- (16) 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, la capacità 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 a prestazioni.

- (17) 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, contribuendo al contempo, ove opportuno, all'attivazione e favorendo il ritorno sul mercato del lavoro. Nel valutare l'adeguatezza, si deve tenere conto del sistema di protezione sociale di uno Stato membro nel suo complesso, devono cioè essere considerate tutte le prestazioni del sistema di protezione sociale dello Stato membro.
- (18) 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.
- (19) Le norme che disciplinano i diritti a prestazioni potrebbero sfavorire i lavoratori atipici e 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 grave 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 potrebbero penalizzare in modo non necessario uno di tali gruppi; in secondo luogo, l'applicazione delle stesse regole a tutti i gruppi potrebbe determinare risultati sfavorevoli per i lavoratori atipici e potrebbe 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 nessuno nel mercato del lavoro 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.
- (20) I diritti di protezione sociale non sono sempre salvaguardati, accumulati e/o 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. Tuttavia la salvaguardia, l'accumulo e/o la trasferibilità dei diritti da un sistema all'altro sono essenziali per garantire un accesso effettivo alle prestazioni dei sistemi di protezione sociale 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, così come per incoraggiare la loro partecipazione a eventuali sistemi volontari di protezione sociale.
- (21) Le prestazioni possono essere, in alcuni casi, inadeguate, ossia insufficienti o intempestive. Potrebbero non consentire di mantenere un tenore di vita dignitoso delle persone, a consentire di vivere dignitosamente o potrebbero non proteggere le persone dalla povertà. In tali casi potrebbe 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 fissati 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. Se uno Stato membro decide di definire una soglia di reddito al di sotto della quale il lavoratore subordinato o autonomo interessato non è soggetto all'obbligo di pagare contributi assicurativi, riduzioni e altre misure di progressività dovrebbero essere applicate equamente, ove opportuno, a lavoratori subordinati e autonomi, ma non dovrebbero indurre a dichiarare redditi inferiori. In linea generale, le riduzioni e le altre misure di progressività possono essere utilizzate anche per favorire la transizione verso forme meno precarie di occupazione e per combattere la segmentazione.
- (22) Per quanto concerne la normativa sulla protezione sociale, la complessità della regolamentazione e la mancanza di trasparenza attuali in molti Stati membri potrebbero rendere le persone scarsamente consapevoli dei propri diritti e obblighi e dei modi in cui possono esercitare i loro diritti ed adempiere i loro obblighi. Ciò potrebbe 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. La trasparenza può essere conseguita in modi diversi, ad esempio, attraverso l'invio di aggiornamenti sui diritti individuali, l'istituzione di strumenti online per la simulazione dei diritti a prestazioni, e la creazione di sportelli unici di informazione e di account personali online e offline. In particolare, la digitalizzazione può contribuire a migliorare la trasparenza a vantaggio degli individui.
- (23) 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 sociale di adeguarsi e di rispondere all'evoluzione del mondo del lavoro.

- (24) I divari nell'accesso alla protezione sociale possono avere effetti negativi, in termini di impatto economico e fiscale, con ripercussioni 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.
- (25) 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 nel 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 lascia impregiudicate le disposizioni del diritto dell'Unione esistente sui diritti di protezione sociale. In particolare il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio <sup>(1)</sup>, le direttive 2006/54/CE <sup>(2)</sup>, 2008/94/CE <sup>(3)</sup>, 2008/104/CE <sup>(4)</sup>, 2010/41/CE <sup>(5)</sup>, (UE) 2016/2341 <sup>(6)</sup>, (UE) 2019/1152 <sup>(7)</sup> e (UE) 2019/1158 <sup>(8)</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, e le direttive 79/7/CEE <sup>(9)</sup>, 93/103/CE <sup>(10)</sup>, 97/81/CE <sup>(11)</sup>, 1999/70/CE <sup>(12)</sup>, 2004/113/CE <sup>(13)</sup> e 2010/18/UE <sup>(14)</sup> del Consiglio.
- (26) La raccomandazione 92/442/CEE <sup>(15)</sup> del Consiglio 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 a un metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'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 per le politiche per l'occupazione di cui alla decisione (UE) 2018/1215 del Consiglio <sup>(16)</sup> 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 (n. 202), 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.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(4)</sup> 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).

<sup>(5)</sup> 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).

<sup>(6)</sup> 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 (EPAP) (GU L 354 del 23.12.2016, pag. 37).

<sup>(7)</sup> Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 105).

<sup>(8)</sup> Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 79).

<sup>(9)</sup> 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 donne in materia di sicurezza sociale (GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24).

<sup>(10)</sup> 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).

<sup>(11)</sup> 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 9 (GU L 14 del 20.1.1998, pag. 9).

<sup>(12)</sup> 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).

<sup>(13)</sup> 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).

<sup>(14)</sup> 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).

<sup>(15)</sup> 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).

<sup>(16)</sup> Decisione (UE) 2018/1215 del Consiglio, del 16 luglio 2018, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 224 del 5.9.2018, pag. 4).

- (29) In conformità all'articolo 154, paragrafo 2, del TFUE, la Commissione ha intrapreso una consultazione in due fasi delle parti sociali sulle azioni che possano affrontare le sfide dell'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 Commissione ha invitato le parti sociali a condividere su base volontaria le loro opinioni in merito ai lavoratori 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 raccomandazione.
- (31) L'attuazione della presente raccomandazione non dovrebbe essere effettuata in modo tale da ridurre i diritti stabiliti dall'attuale diritto 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 o 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 - in particolare 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.
- (35) La presente raccomandazione fa 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 livello, al contenuto e all'erogazione delle prestazioni, al livello dei contributi e alle condizioni di accesso. Tenendo conto delle differenze fra sistemi nazionali, 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 rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente raccomandazione mira a promuovere l'applicazione dell'articolo 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:

### **Oggetto e campo di applicazione**

1. Si raccomanda agli Stati membri di:
  - 1.1. fornire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi negli Stati membri accesso a un livello adeguato di protezione sociale, in linea con la presente raccomandazione e fatte salve le facoltà degli Stati membri di organizzare i propri sistemi di protezione sociale;
  - 1.2. stabilire norme minime nel settore della protezione sociale dei lavoratori subordinati e autonomi, in linea con la presente raccomandazione. La protezione sociale può essere garantita mediante una combinazione di sistemi, che la loro organizzazione sia garantita da organismi pubblici o affidata alle parti sociali o ad altri soggetti, in conformità dei principi fondamentali dei sistemi nazionali di protezione sociale. I prodotti assicurativi privati sono esclusi dal campo di applicazione della presente raccomandazione. In conformità all'articolo 153, paragrafo 4, del TFUE, gli Stati membri hanno la facoltà di definire i livelli di contributi e decidere quale sia la combinazione di sistemi più appropriata.
2. La presente raccomandazione riguarda il diritto di partecipare a un sistema di protezione sociale e di maturare ed esercitare i diritti a prestazioni. In particolare, si raccomanda agli Stati membri di garantire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi:
  - a) copertura formale;
  - b) copertura effettiva;

- c) adeguatezza;
  - d) trasparenza.
3. La presente raccomandazione si applica ai:
- 3.1. 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 alle persone che hanno interrotto l'attività lavorativa a causa del verificarsi di uno dei rischi coperti dalla protezione sociale;
  - 3.2. 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 e prestazioni ai superstiti;
    - f) prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali.
4. La presente raccomandazione non si applica alla fornitura di accesso all'assistenza sociale e ai regimi di reddito minimo.
5. Pur riconoscendo che norme differenti possano essere applicate ai lavoratori subordinati e agli autonomi, i principi di copertura formale e copertura effettiva, adeguatezza e trasparenza, quali definiti nella presente raccomandazione, si applicano a tutti i lavoratori subordinati e autonomi.
6. La presente raccomandazione non impedisce agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni in materia di protezione sociale più avanzate rispetto a quelle di cui alla presente raccomandazione. La presente raccomandazione non limita l'autonomia delle parti sociali ove esse siano responsabili dell'istituzione e della gestione dei sistemi di protezione sociale.

## Definizioni

7. Ai fini della presente raccomandazione si intende per:
- a) «tipo di rapporto di lavoro», uno dei vari tipi di rapporto tra un lavoratore e un datore di lavoro, che possono variare in funzione della durata dell'impiego, del numero di ore lavorative o di altre condizioni del rapporto di lavoro;
  - b) «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);
  - c) «sistema di protezione sociale», un quadro definito di norme che disciplinano l'erogazione di prestazioni ai beneficiari che ne hanno diritto che 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;
  - d) «prestazione», un trasferimento in denaro o in natura effettuato da un soggetto pubblico o privato a un beneficiario avente diritto a ricevere tale prestazione nel quadro di un sistema di protezione sociale;
  - e) «copertura formale» di un gruppo, la situazione di uno specifico settore di protezione sociale (ad esempio protezione da vecchiaia, disoccupazione, maternità o paternità) in cui la normativa o i contratti collettivi esistenti stabiliscono che gli appartenenti ad un gruppo hanno diritto di partecipare al sistema di protezione sociale di un settore specifico;
  - f) «copertura effettiva» di un gruppo, la situazione di uno specifico settore di protezione sociale in cui gli appartenenti ad un gruppo hanno la possibilità di maturare diritti a prestazioni e, al verificarsi del rischio corrispondente, di accedere a un determinato livello di prestazioni;
  - g) «salvaguardia dei diritti», il mantenimento dei diritti già acquisiti nel corso di precedenti esperienze lavorative, anche se acquisiti mediante sistemi con norme diversi o a titolo di rapporti di lavoro diversi;
  - h) «accumulo di diritti», la possibilità di totalizzare tutti i diritti a prestazioni e comprende la possibilità di ottenere che i periodi contributivi minimi relativi a una condizione lavorativa precedente (o concomitante) siano riconosciuti validi in una nuova condizione lavorativa;
  - i) «trasferibilità», la possibilità di trasferire i diritti a prestazioni accumulati a un altro sistema di protezione sociale;

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

### **Copertura formale**

8. Si raccomanda agli Stati membri di garantire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi accesso a un livello adeguato di protezione sociale in relazione a tutti i settori di cui al punto 3.2. della presente raccomandazione. Alla luce delle circostanze nazionali, si raccomanda di realizzare tale obiettivo migliorando, la copertura formale ed estendendola a:
- tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro, su base obbligatoria;
  - i lavoratori autonomi, almeno su base volontaria e, ove opportuno, su base obbligatoria.

### **Copertura effettiva**

9. Si raccomanda agli Stati membri di 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 al punto 8, preservando nel contempo la sostenibilità del sistema e attuando misure di salvaguardia che permettano di evitare gli abusi. A tal fine:
- le norme che disciplinano i contributi (ad esempio per quanto riguarda periodi contributivi e periodi lavorativi minimi) e i diritti a prestazioni (ad esempio in relazione a periodi di attesa, criteri di calcolo e durata dei diritti a prestazioni) non dovrebbero ostacolare la possibilità di maturare o esercitare i diritti alle prestazioni a causa del tipo di rapporto di lavoro o della condizione lavorativa;
  - le differenze tra le norme che disciplinano i sistemi di protezione sociale in relazione a condizioni lavorative o tipi di rapporti di lavoro dovrebbero essere proporzionate e rispecchiare la specifica situazione dei beneficiari.
10. Si raccomanda agli Stati membri di garantire, conformemente alle circostanze nazionali, che i diritti a prestazioni - siano essi acquisiti mediante sistemi obbligatori o volontari - possano essere preservati, accumulati e/o trasferiti in tutti i tipi di lavoro subordinato e autonomo e in tutti i settori economici, nel corso dell'intera vita lavorativa di una persona o durante un determinato periodo di riferimento e da un sistema all'altro all'interno di un determinato settore di protezione sociale.

### **Adeguatezza**

11. Al verificarsi di un rischio assicurato dai sistemi di protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, si raccomanda agli Stati membri di garantire che tali sistemi offrano ai loro membri un livello di protezione adeguato, in maniera tempestiva e conformemente alle circostanze di ciascun paese, che consenta di mantenere un tenore di vita dignitoso e fornisca un reddito sostitutivo appropriato, proteggendo costantemente tali membri dalla povertà. Nel valutare l'adeguatezza, si deve prendere in considerazione il sistema di protezione sociale dello Stato membro nel suo complesso.
12. Si raccomanda agli Stati membri di garantire che i contributi al sistema di protezione sociale siano proporzionati alle capacità contributive dei lavoratori subordinati e autonomi.
13. Alla luce delle circostanze nazionali e ove opportuno, si raccomanda agli Stati membri di garantire l'applicazione di esenzioni o di riduzioni dei contributi sociali previsti dalla normativa nazionale, compresi quelli per i gruppi a basso reddito, a tutti i tipi di rapporto di lavoro e di condizione lavorativa.
14. Si raccomanda agli Stati membri di 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 delle fluttuazioni delle loro entrate e rifletta i loro guadagni effettivi.

### **Trasparenza**

15. Si raccomanda agli Stati membri di garantire la trasparenza delle condizioni e delle regole relative a tutti i sistemi di protezione sociale e assicurare che le persone abbiano accesso in modo gratuito a informazioni aggiornate, complete, accessibili, di facile lettura e chiaramente comprensibili in merito ai loro diritti ed obblighi individuali
16. Si raccomanda agli Stati membri di semplificare, ove necessario, 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**

17. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero collaborare per migliorare la portata e la pertinenza della raccolta di dati a livello dell'Unione sulla forza lavoro e sull'accesso alla protezione sociale, con l'obiettivo di disporre di informazioni rilevanti per l'elaborazione delle politiche in materia di protezione sociale in relazione alle nuove forme di lavoro. In tale contesto si raccomanda agli Stati membri di raccogliere e pubblicare, ove possibile, statistiche nazionali affidabili sull'accesso alle diverse forme di protezione sociale, ad esempio, suddivise in base alla condizione lavorativa (lavoratori autonomi/subordinati), al tipo di rapporto di lavoro (a tempo determinato o indeterminato, a tempo parziale o pieno, forme di lavoro nuove o standard), al sesso e all'età entro il 15 novembre 2021.
18. 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.
19. Si raccomanda agli Stati membri di attuare i principi enunciati nella presente raccomandazione appena possibile e presentare un piano per fornire informazioni sulle corrispondenti misure da adottare a livello nazionale entro il 15 maggio 2021. 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.
20. La Commissione dovrebbe esaminare 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 PMI, e riferire al Consiglio entro il 15 novembre 2022. In base ai risultati della revisione, la Commissione può considerare la possibilità di presentare ulteriori proposte.
21. La Commissione dovrebbe garantire che l'attuazione della presente raccomandazione sia sostenuta mediante azioni finanziate dai pertinenti programmi dell'Unione.
22. 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 Bruxelles, l'8 novembre 2019

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*  
L. ANDERSSON

---