



Bruxelles, 31.1.2023  
COM(2023) 43 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

**sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale  
per i lavoratori subordinati e autonomi**

## INDICE

INDICE .....	1
RISULTATI PRINCIPALI .....	2
1. Introduzione .....	4
1.1. Definizione del contesto.....	4
1.2. Obiettivi della raccomandazione.....	5
1.3. Sostegno all'attuazione.....	6
1.4. Esame dell'attuazione.....	8
2. Esame dei progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio .....	9
2.1. Istantanea dei piani nazionali di attuazione: un quadro variegato in termini di tematiche centrali e livello di ambizione .....	9
2.2. Copertura formale .....	11
2.2.1. Lacune.....	11
2.2.2. Misure strategiche .....	12
2.3. Copertura effettiva .....	16
2.3.1. Lacune.....	16
2.3.2. Misure strategiche .....	18
2.4. Adeguatezza.....	20
2.4.1. Lacune.....	20
2.4.2. Misure strategiche .....	22
2.5. Trasparenza .....	24
2.5.1. Accesso alle informazioni.....	24
2.5.2. Semplificazione.....	27
3. Sintesi dei progressi .....	28
3.1. Sviluppi positivi nell'accesso alla protezione sociale per tutti .....	29
3.2. Permangono difficoltà.....	29
4. Conclusioni .....	31
ALLEGATO: caratteristiche principali dei piani nazionali di attuazione (PNA) sull'accesso alla protezione sociale (e aggiornamento) .....	33

## **RISULTATI PRINCIPALI**

Dagli sforzi di attuazione compiuti nei tre anni successivi all'adozione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, e alla luce delle misure adottate per contrastare l'impatto sociale della pandemia di COVID-19, emerge un quadro eterogeneo in Europa. Il 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.

Nei mercati del lavoro in costante evoluzione vi è un vasto numero 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. Ciò comporta rischi per il benessere di molti di tali lavoratori e delle loro famiglie, ma anche per l'economia e la società.

Nel 2021 quasi il 40 % della popolazione occupata nell'UE (77 milioni di persone) era coinvolto in forme di lavoro atipiche, ossia aveva contratti a tempo determinato, impieghi a tempo parziale e/o svolgeva attività autonome, e molti degli appartenenti a questo gruppo devono far fronte a notevoli lacune nella copertura della protezione sociale. Nel 2022 in 17 Stati membri è presente almeno un gruppo di lavoratori atipici non coperti da tutti i settori della protezione sociale. I lavoratori autonomi non sono coperti da tutti i settori in 19 Stati membri.

### **Copertura formale**

Dal 2019 sono 15 gli Stati membri che hanno avviato o previsto importanti riforme per migliorare la partecipazione ai sistemi di protezione sociale di specifiche categorie di persone sul mercato del lavoro. Esse riguardano nella fattispecie lavoratori autonomi (in particolare lavoratori autonomi individuali e lavoratori autonomi dipendenti) oppure persone in forme contrattuali atipiche o occupate in settori specifici (servizi domestici, cultura) con un'elevata prevalenza delle forme di lavoro atipiche. È tuttavia probabile che un gran numero di loro continuerà a essere escluso dall'accesso formale, poiché le misure non affrontano tutte le lacune/tutti i settori e alcuni Stati membri non prevedono di occuparsi delle lacune rimanenti.

Nella dozzina di Stati membri che comunicano dati si stima che almeno 5,6 milioni di lavoratori atipici e 15,3 milioni di lavoratori autonomi non abbiano accesso a prestazioni di disoccupazione. Inoltre in quegli Stati membri in cui la partecipazione ai sistemi di protezione sociale è volontaria per gli autonomi, i tassi di fruizione di tali sistemi sono generalmente bassi.

Tra i problemi principali riscontrati dagli Stati membri nell'affrontare tali lacune figurano la necessità di mantenere la flessibilità del mercato del lavoro o la complessità di estendere la copertura per i lavoratori autonomi (in particolare l'assicurazione di disoccupazione e l'assicurazione di invalidità) e per gruppi specifici quali i lavoratori tramite piattaforme, i lavoratori domestici e gli agricoltori.

D'altra parte le misure volte a diminuire il ricorso a forme contrattuali atipiche contribuiscono a ridurre i divari nella copertura formale. Tra queste figurano un monitoraggio migliore, la riduzione degli incentivi sociali e fiscali per l'assunzione con contratti di brevissima durata o

tramite il lavoro autonomo fittizio, la regolamentazione del lavoro tramite piattaforma o la riforma del diritto del lavoro per contrastare la segmentazione, tutte misure che rafforzano l'accesso alla protezione sociale garantendo una corretta classificazione o creando un ambiente normativo più chiaro per quanto riguarda i diritti di protezione sociale connessi ai diversi status occupazionali.

### **Copertura effettiva**

In base alle norme che disciplinano attualmente i contributi e i diritti, le persone che partecipano ai sistemi di protezione sociale possono non godere di alcuna prestazione nella pratica ("accesso effettivo"). Per esempio, possono non soddisfare i criteri relativi alla durata minima o al livello minimo di contributi. Dal 2019 solo un numero limitato di misure nazionali ha affrontato la questione dell'accesso effettivo, per esempio riducendo i periodi contributivi minimi per le prestazioni di disoccupazione o di assistenza sanitaria. Le lacune nel sostegno al reddito tra le persone che prima di perdere il lavoro avevano un'occupazione "standard" e le altre rimangono considerevoli in molti Stati membri dell'UE. Nel complesso per i lavoratori autonomi le probabilità di ricevere prestazioni sono ancora più scarse e in molti paesi i lavoratori a tempo determinato e a tempo parziale hanno ancora meno probabilità di beneficiare di prestazioni rispetto a coloro che hanno un contratto a tempo indeterminato o a tempo pieno.

### **Adeguatezza**

I sistemi di protezione sociale "adeguati" forniscono un reddito sostitutivo sufficiente e tempestivo alle persone che subiscono una perdita di reddito, consentendo loro di mantenere il proprio tenore di vita e proteggendole dalla povertà. Circa la metà degli Stati membri ha intrapreso o ha annunciato misure volte a migliorare l'adeguatezza nei propri piani nazionali di attuazione, in particolare per quanto riguarda le pensioni (per i lavoratori autonomi e le persone che hanno maturato diritti limitati o che svolgono occupazioni specifiche). Sono state anche attuate misure volte a migliorare l'adeguatezza delle prestazioni di disoccupazione aumentandone la durata e/o l'importo. Tuttavia permangono difficoltà. I lavoratori con contratti a tempo determinato versano in uno stato di deprivazione materiale e sociale maggiore rispetto ai lavoratori con contratti a tempo indeterminato e lo stesso avviene per i lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno. Anche i lavoratori autonomi, i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato sono maggiormente a rischio di povertà di reddito rispetto a chi svolge forme di lavoro standard.

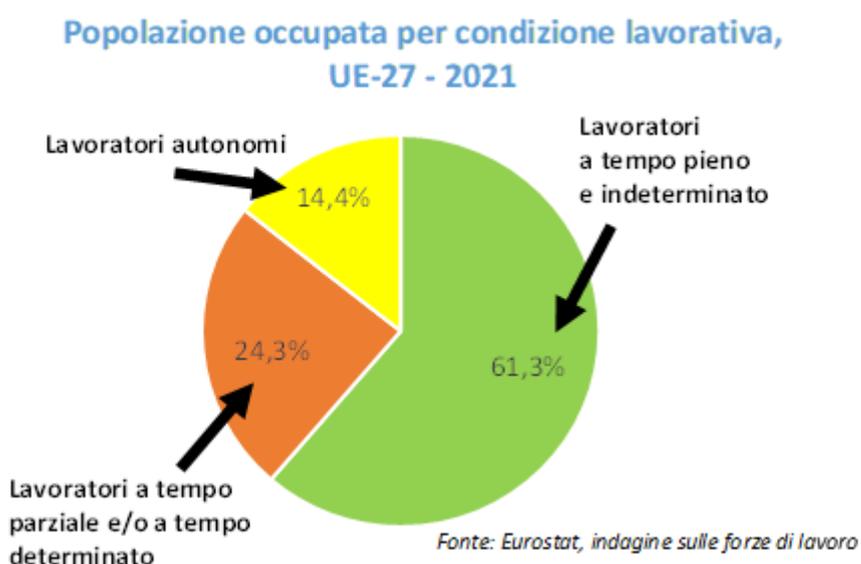
### **Trasparenza**

La trasparenza è fondamentale per migliorare l'accesso alla protezione sociale. Tuttavia le norme di protezione sociale sono talvolta troppo complesse o poco chiare e di conseguenza le persone possono non essere del tutto consapevoli dei propri diritti e obblighi o di come esercitare tali diritti e adempiere i loro obblighi. Benché non sia uno degli obiettivi principali dei piani nazionali di attuazione, molti Stati membri hanno iniziato a digitalizzare la gestione e la prestazione di protezione sociale tramite portali unici semplificati, l'accesso automatico ad alcune prestazioni, simulatori pensionistici o moduli di domanda precompilati. Ciò nonostante sono necessari altri sforzi al riguardo, tra cui misure volte a colmare il divario digitale per le persone vulnerabili, come quelle con bassi livelli di alfabetizzazione (digitale, amministrativa e finanziaria), le persone con disabilità e altre.

# 1. Introduzione

## 1.1. Definizione del contesto

Oggi giorno i mercati del lavoro dell'UE comprendono un gran numero di lavoratori autonomi (individuali), di persone che svolgono un lavoro non regolato da contratti standard o che combinano attività subordinate ad attività autonome o passano dalle une alle altre. Nel 2021 quasi il 40 % della popolazione occupata nell'UE-27 (76,7 milioni di persone) era coinvolto in forme di lavoro atipiche<sup>1</sup>, ossia aveva contratti a tempo determinato (23,7 milioni), impieghi a tempo parziale (36,4 milioni) e/o svolgeva attività autonome (26,9 milioni, di cui 18,4 milioni di lavoratori autonomi individuali)<sup>2</sup>, anziché lavorare con contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Benché la percentuale complessiva di persone in forme di lavoro atipiche sia rimasta stabile nell'arco dell'ultimo decennio e le situazioni varino molto da un gruppo all'altro nonché all'interno dei gruppi stessi, negli Stati membri dell'UE si stanno diffondendo sempre di più alcune nuove forme di occupazione (lavoratori occasionali, *portfolio worker*, lavoratori tramite piattaforme)<sup>3</sup> che sono generalmente meno coperte dalla protezione sociale.



Nel 2021 **77** milioni di persone nell'UE erano coinvolte in forme di lavoro atipiche, ossia con contratti a tempo determinato, impieghi a tempo parziale e/o attività autonome. Esse rappresentavano circa il 40 % della popolazione occupata.

**I sistemi di protezione sociale sono spesso ancora concepiti per i lavoratori tipici (lavoratori subordinati, a tempo pieno e indeterminato).** Di conseguenza ampie parti della forza lavoro non sono sufficientemente coperte dalla protezione sociale a causa della loro condizione lavorativa o del tipo di rapporto di lavoro. Tali lacune comportano un rischio per il benessere dei lavoratori coinvolti e delle loro famiglie, che si trovano ad affrontare una maggiore incertezza economica. Hanno inoltre un impatto sull'economia e sulla società, da un punto di vista della domanda interna, degli investimenti nel capitale umano e della coesione

<sup>1</sup> Fonte: Eurostat, indagine sulle forze di lavoro dell'UE (IFL).

<sup>2</sup> Inoltre nel 2017 circa 800 000 persone erano "lavoratori autonomi dipendenti", ovvero lavoratori autonomi senza dipendenti che negli ultimi 12 mesi avevano lavorato per un solo cliente o per un cliente dominante, il quale aveva stabilito i loro orari di lavoro (fonte: modulo IFL-UE sul lavoro autonomo).

<sup>3</sup> Eurofound (2017), *Forme di lavoro atipiche: tendenze recenti e prospettive future* (solo in EN) e relazione ESDE della Commissione europea (2018), *Accesso e sostenibilità della protezione sociale in un mondo del lavoro in evoluzione* (solo in EN).

sociale. Le lacune nella copertura dell'occupazione atipica contribuiscono a una mancanza di equità nella società, ampliando i divari tra generazioni, generi o gruppi sociali, poiché le donne, le persone nate all'estero e i giovani sono meno frequentemente assunti con contratti a tempo pieno e indeterminato. Ridurre i divari nell'accesso alla protezione sociale per le forme di lavoro atipiche potrebbe pertanto contribuire a ridurre le disuguaglianze, tra cui i divari pensionistici e i divari retributivi di genere.

Conformemente al principio 12 del pilastro europeo dei diritti sociali, "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"<sup>4</sup>. Per rendere operativa tale ambizione politica nel 2019 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>5</sup>.

Nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali<sup>6</sup> la Commissione ha sottolineato che le misure eccezionali adottate durante la pandemia di COVID-19 per estendere la protezione sociale a gruppi precedentemente esclusi possono costituire una fonte di ispirazione per riforme strutturali volte a migliorare la protezione dei disoccupati, dei lavoratori atipici e dei lavoratori autonomi.

La transizione digitale, accelerata dalla pandemia di COVID-19, sta dando nuova forma all'economia dell'UE e ai suoi mercati del lavoro, non da ultimo tramite l'espansione delle piattaforme di lavoro digitali<sup>7</sup>. Se da un lato il lavoro tramite piattaforma può offrire opportunità per accedere più facilmente al mercato del lavoro o per ottenere un reddito supplementare attraverso un'attività secondaria, dall'altro comporta una serie di sfide, anche in termini di protezione sociale.

Oltre all'imperativo di gestire la transizione verde in modo equo, dall'inizio del 2022 è emersa una nuova difficoltà: il contesto economico e geopolitico provocato dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, che ha determinato l'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, maggiori pressioni inflazionistiche e una crescente incertezza economica. Ciò può far precipitare famiglie già vulnerabili nella povertà. I sistemi di protezione sociale saranno chiamati a svolgere un ruolo chiave sia nel prevenire che nel contrastare tali effetti, rafforzando le reti di sicurezza sociale esistenti e sostenendo i più vulnerabili.

## 1.2. Obiettivi della raccomandazione

**La raccomandazione del Consiglio intende garantire che tutti i lavoratori subordinati e autonomi contribuiscano e abbiano accesso formale a una protezione sociale efficace, adeguata e trasparente, per quanto riguarda i sei settori della stessa: prestazioni di**

---

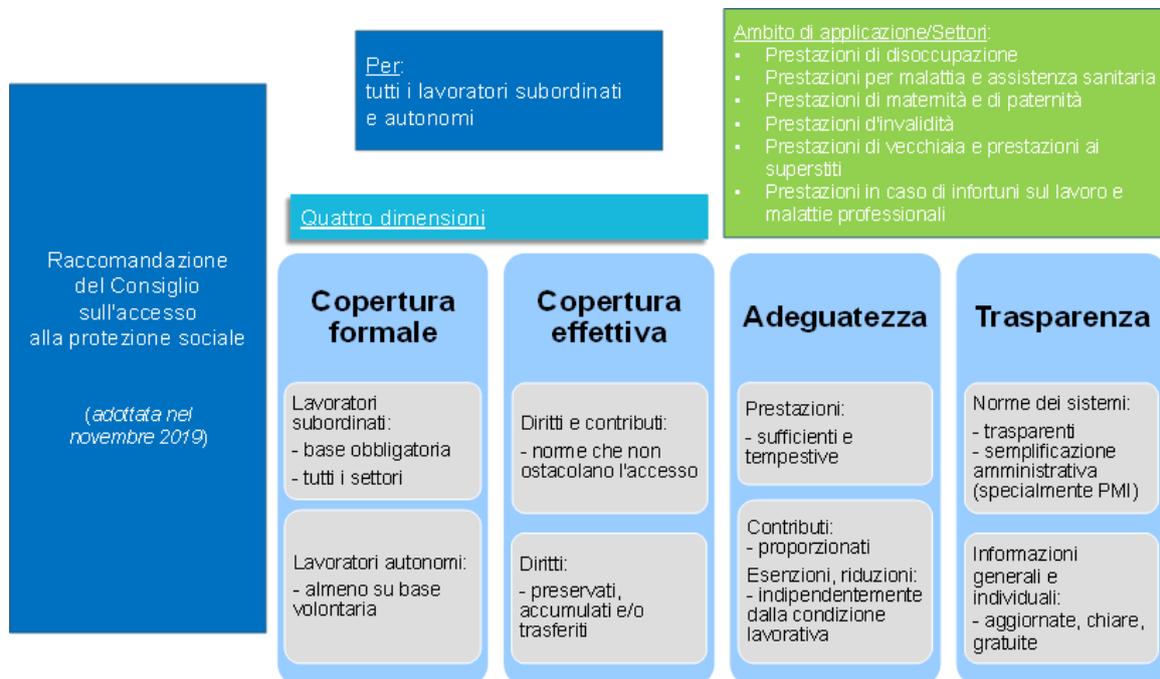
<sup>4</sup> Ai fini della raccomandazione del Consiglio e della presente relazione, per "lavoratori atipici" si intendono lavoratori subordinati con contratti atipici (a tempo determinato, a tempo parziale), mentre le "persone in forme di lavoro atipiche" comprendono sia i lavoratori con contratti atipici sia i lavoratori autonomi.

<sup>5</sup> [2019/C 387/01](#).

<sup>6</sup> COM(2021) 102 final.

<sup>7</sup> In base ai dati utilizzati per la [proposta di direttiva della Commissione](#) del 2021, 28 milioni di persone nell'UE lavorano mediante piattaforme di lavoro digitali e da 1,7 a 4,1 milioni di persone potrebbero essere riclassificate come lavoratori subordinati ai sensi della direttiva.

disoccupazione; prestazioni per malattia e assistenza sanitaria; prestazioni di maternità e di paternità; prestazioni d'invalidità; prestazioni di vecchiaia e prestazioni ai superstiti, e prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali.



**Il punto 19 della raccomandazione del Consiglio invita gli Stati membri ad attuare i principi enunciati nella raccomandazione appena possibile e a presentare un piano** per fornire informazioni sulle corrispondenti misure da adottare a livello nazionale entro il 15 maggio 2021. A dicembre 2022 tutti gli Stati membri tranne il Lussemburgo avevano presentato tale piano nazionale di attuazione (PNA)<sup>8</sup>. I PNA sono stati discussi dai ministri EPSCO (occupazione, politica sociale, salute e consumatori) nel dicembre 2021 nell'ambito del semestre europeo e nel maggio 2022 in seno al CPS (comitato per la protezione sociale). Nel maggio 2022 sono state specificamente consultate anche le organizzazioni delle parti sociali europee.

### 1.3. Sostegno all'attuazione

Da quando è stata adottata la raccomandazione del Consiglio, la Commissione ha intrapreso misure specifiche per sostenerne l'attuazione.

Essa ha lavorato con il sottogruppo Indicatori del CPS per **elaborare un quadro di monitoraggio volto a valutare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi principali della raccomandazione**. Una prima versione del quadro è stata approvata dal CPS nell'ottobre 2020<sup>9</sup> e da allora la Commissione sostiene miglioramenti metodologici e aggiornamenti annuali al quadro di monitoraggio<sup>10</sup>. Quest'ultimo contiene indicatori per misurare la copertura

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=it>.

<sup>9</sup> Quadro di [monitoraggio](#) sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (solo in EN).

<sup>10</sup> [Aggiornamento](#) 2021 del quadro di monitoraggio (solo in EN). Si noti che anche il Centro comune di ricerca sta lavorando al miglioramento del quadro, ad es. Antón, J. e Grande, R. (2022), *Monitorare la copertura effettiva e l'adeguatezza della protezione sociale nell'UE*.

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.

**Tuttavia sono necessari ulteriori miglioramenti per monitorare l'accesso alla protezione sociale negli Stati membri dell'UE.** Per esempio, i dati attualmente disponibili a livello dell'UE non consentono di misurare direttamente la relazione tra la concretizzazione di un rischio e la ricezione di una prestazione, fuorché per le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni di vecchiaia. Inoltre sebbene siano stati compiuti progressi riguardo alla quantificazione delle lacune nella copertura formale, tali dati non sono disponibili per tutti i paesi e i dati che sono disponibili non sono pienamente comparabili. Sono infine necessari progressi graduali in diversi settori. Per esempio, occorre comprendere meglio la situazione economica e sociale dei lavoratori autonomi (in particolare il loro reddito), tenendo conto dei diversi livelli di oneri sociali.

**Sul versante politico la Commissione ha favorito scambi approfonditi sull'attuazione delle varie dimensioni della raccomandazione, riunendo rappresentanti degli Stati membri, parti sociali e portatori di interessi<sup>11</sup>.** La Commissione europea monitora le questioni relative alla protezione sociale anche nell'ambito del semestre europeo. Nel 2020, allo scopo di mitigare l'impatto sociale della pandemia di COVID-19, la Commissione aveva raccomandato a nove Stati membri di migliorare la copertura della protezione sociale per i lavoratori atipici e i lavoratori autonomi (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT e SI) e nel 2022 quattro Stati membri hanno ricevuto una raccomandazione specifica per paese in settori contemplati dalla raccomandazione del Consiglio del 2019 (EE, HU, NL e PL). Inoltre ogni anno il monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale del CPS<sup>12</sup> indica gli Stati membri che devono far fronte a una sfida sociale importante nell'accesso alla protezione sociale<sup>13</sup>.

Inoltre, secondo l'analisi della Commissione, due terzi dei piani di ripresa e resilienza (PRR) contengono riforme o investimenti volti a migliorare l'accesso alla protezione sociale (incentrati prevalentemente sulla semplificazione dell'accesso attraverso gli investimenti digitali e sul rafforzamento dell'adeguatezza delle prestazioni di disoccupazione e di vecchiaia)<sup>14</sup>.

Due terzi dei piani di ripresa e resilienza contengono riforme o investimenti volti a migliorare l'accesso alla protezione sociale.

<sup>11</sup> Tra questi figurano una serie di eventi di apprendimento reciproco (cfr. la [relazione](#) pubblicata nel 2020) e un evento ad alto livello sulla protezione sociale per i lavoratori autonomi svoltosi nel giugno 2022.

<sup>12</sup> Lo strumento di monitoraggio sviluppato con il CPS per individuare le principali tendenze sociali annuali nell'UE.

<sup>13</sup> Nella [relazione annuale](#) 2022 (solo in EN) del CPS sono stati elencati gli otto Stati membri che devono far fronte a una "sfida sociale importante" nel settore dell'accesso alla protezione sociale indicati di seguito: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO e SK.

<sup>14</sup> Cfr. anche l'analisi tematica del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza sulla [protezione sociale](#) (solo in EN).

**Inoltre dal 2019 la Commissione ha avviato alcune iniziative correlate**, volte per esempio a migliorare la copertura e l'adeguatezza dei salari minimi<sup>15</sup>, nonché del reddito minimo<sup>16</sup>, a migliorare la situazione dei lavoratori tramite piattaforme<sup>17</sup> e ad affrontare gli impatti sociali della transizione verde, in particolare per i lavoratori che necessitano di sostegno alla transizione professionale e di sostegno al reddito<sup>18</sup>. La direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili garantisce inoltre che i lavoratori dell'UE ricevano tempestivamente informazioni essenziali sui loro contratti, in particolare in materia di sicurezza sociale<sup>19</sup>. Tali iniziative operano di concerto al fine di garantire che, indipendentemente dalla loro forma di lavoro, tutte le persone abbiano accesso a un'adeguata protezione sociale dai rischi economici e che tutte contribuiscano anche a finanziarla, come peraltro auspicato a livello globale<sup>20</sup>.

#### 1.4. Esame dell'attuazione

**La raccomandazione del Consiglio invita la Commissione a esaminare i progressi compiuti nell'attuazione e a riferire al Consiglio.** Per valutare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi principali della raccomandazione nonché le recenti misure e riforme adottate o annunciate dagli Stati membri, quali illustrate nei loro PNA, nel semestre europeo o nei PRR, la presente relazione basa la sua analisi sul quadro di monitoraggio elaborato con il CPS. La relazione si basa inoltre sulla relazione tematica della rete europea per la politica sociale (ESPN) riguardante la dimensione della trasparenza<sup>21</sup>, sulle discussioni tematiche svolte all'interno del CPS, sugli scambi con le parti sociali e sulle conclusioni degli eventi di apprendimento reciproco organizzati dalla Commissione.

**La relazione esamina i progressi compiuti sia nelle quattro dimensioni della raccomandazione (copertura formale, copertura effettiva, adeguatezza e trasparenza) sia riguardo ai lavoratori in forme di lavoro atipiche e ai lavoratori autonomi.** Si concentra sulle misure e sulle riforme che sono state avviate dall'adozione della raccomandazione del Consiglio o che sono previste. Poiché i lavoratori con forme di lavoro standard hanno accesso a gran parte dei settori della protezione sociale nella maggioranza degli Stati membri dell'UE, la relazione presta principalmente attenzione ad affrontare le lacune per i lavoratori autonomi e i lavoratori con contratti atipici. Ove possibile, la relazione utilizza i dati per misurare i progressi compiuti dall'adozione della raccomandazione nell'autunno 2019, anche se per alcuni indicatori le ultime statistiche disponibili risalgono al 2020-2021<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Direttiva (UE) 2022/2041.

<sup>16</sup> COM(2022) 490 final.

<sup>17</sup> COM(2021) 762 final.

<sup>18</sup> COM(2021) 801 final.

<sup>19</sup> Direttiva (UE) 2019/1152. Cfr. anche la direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici.

<sup>20</sup> OIL (2012), *Social Protection floors Recommendation* e OIL (2021), *Appello globale all'azione per una ripresa incentrata sulla persona*.

<sup>21</sup> Spasova, S., et al (2023), *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification*, ESPN, Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.

<sup>22</sup> Le informazioni sulla copertura formale o riguardanti i contributi e i diritti (MISSOC) sono disponibili per l'inizio del 2022, mentre per altri indicatori (per es. EU-SILC) i dati si riferiscono al 2021 (e pertanto al reddito del 2020).

## 2. Esame dei progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio

### 2.1. Istantanea dei piani nazionali di attuazione: un quadro variegato in termini di tematiche centrali e livello di ambizione

Dalla panoramica<sup>23</sup> dei 26 PNA emerge che **quasi tutti i piani nazionali di attuazione fanno implicitamente o esplicitamente riferimento alle lacune esistenti/rimanenti nell'accesso alla protezione sociale a livello nazionale. Tuttavia solo la metà degli Stati membri ha preso in considerazione tutti i gruppi e tutti i tipi di lacune.** Inoltre i PNA si sono concentrati molto sulla situazione in termini di copertura formale, mentre altre dimensioni dell'accesso alla protezione sociale sono state oggetto di minore considerazione, nonostante gli indicatori esistenti concordati a livello dell'UE per monitorare l'accesso effettivo o l'adeguatezza. È importante osservare che alcuni Stati membri ritengono di avere già attuato tutte (BG, SE) o quasi tutte le disposizioni della raccomandazione (CZ, FR, HU, AT, PL); cfr. anche la tabella riportata nell'allegato.

La maggior parte dei PNA (22 dei 26 presentati)<sup>24</sup> fa riferimento a specifiche misure adottate o a nuovi impegni assunti a livello nazionale per attuare la raccomandazione. Tuttavia **la gamma e la portata delle misure, nonché le loro tempistiche (già adottate o previste), variano considerevolmente** da un paese all'altro<sup>25</sup>: 10 PNA si concentrano su una misura politica e/o legislativa principale, 11 comprendono dalle tre alle otto misure, mentre il piano del Belgio contiene più di 30 misure.

Le misure contemplate nei PNA riguardano un'ampia serie di settori della protezione sociale, ma i tre più frequentemente coperti sono le prestazioni pensionistiche, di disoccupazione e di malattia, mentre altri settori (maternità e paternità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, assistenza sanitaria e invalidità) sono presi più raramente in considerazione.

#### **Riquadro 1: la pandemia di COVID-19 e l'impatto sui sistemi di protezione sociale**

**La pandemia di COVID-19 ha illustrato il ruolo fondamentale della protezione sociale nel fornire una rete di sicurezza in tempi di crisi**, mettendo nel contempo in luce le lacune nell'accesso e spingendo molti Stati membri a estendere temporaneamente la protezione sociale a gruppi che in precedenza ne erano esclusi. Poiché la crisi sanitaria si è sovrapposta al periodo di attuazione della raccomandazione, non sorprende che 24 piani nazionali su 26 facciano riferimento a misure adottate in risposta alla pandemia, con tre piani che si riferiscono esclusivamente a tali misure. Tuttavia solo otto piani nazionali fanno riferimento a misure che sono diventate permanenti, con particolare attenzione al miglioramento della copertura per i lavoratori autonomi o i lavoratori di settori specifici, come il settore culturale.

<sup>23</sup> Una prima panoramica dei 21 piani nazionali di attuazione presentati a settembre 2021 è stata pubblicata nella [relazione annuale 2021](#) (solo in EN) del CPS e nella [relazione comune sull'occupazione 2022](#) (solo in EN).

<sup>24</sup> I PNA di BG, HU, SK e SE non hanno fatto riferimento a tali misure.

<sup>25</sup> Considerando solo le misure strutturali ed escludendo pertanto le misure temporanee adottate in risposta alla crisi COVID-19.

In alcuni casi la pandemia di COVID-19 ha anche accelerato la digitalizzazione dei servizi sociali, ad esempio mediante un uso più ampio e semplificato della modulistica elettronica, la tele-consulenza e una migliore interoperabilità dei dati tra le varie autorità pubbliche.

**Per quanto riguarda le tempistiche, 13 Stati membri fanno riferimento alle misure adottate dal 2019** e 18 Stati membri fanno riferimento a misure in preparazione o "previste per il futuro". Alcuni Stati membri fanno riferimento anche a misure prese prima dell'adozione della raccomandazione.

In termini di gruppi destinatari, benché alcune misure siano rivolte a tutte le persone occupate, **la maggior parte di esse affronta la situazione di gruppi specifici**: 17 Stati membri indicano misure espressamente destinate ai lavoratori autonomi e 11 Stati membri riferiscono misure destinate a lavoratori con contratti atipici.

I PNA di alcuni Stati membri (quali Belgio, Estonia e Cipro) contengono informazioni dettagliate su ciascuna misura da essi programmata in termini di settore, gruppo destinatario, impatto previsto, tempistiche, bilancio, organo esecutivo e piano di monitoraggio/valutazione. Per alcuni altri paesi i PNA non descrivono nel dettaglio le misure annunciate per il futuro.

**Solo un numero limitato di piani nazionali di attuazione fa riferimento al coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione del PNA o di alcune misure.** Ad altri portatori di interessi, come le organizzazioni della società civile, si fa appena accenno. Le organizzazioni delle parti sociali dell'UE hanno indicato<sup>26</sup> che il loro coinvolgimento nel processo è stato molto scarso o molto tardivo e hanno chiesto di essere coinvolte più da vicino nella progettazione e nell'attuazione delle misure volte a migliorare l'accesso alla protezione sociale per i lavoratori atipici e per gli autonomi.

Oltre a migliorare l'accesso alla protezione sociale, i PNA di alcuni Stati membri hanno fatto riferimento anche a **misure volte a ridurre l'eccessivo ricorso a forme di lavoro atipiche**. Per esempio, i Paesi Bassi si stanno adoperando per ridurre gli incentivi sociali e fiscali al lavoro autonomo (individuale) e alle assunzioni con contratti a tempo determinato da parte delle imprese; la Germania e la Polonia hanno adottato misure per monitorare meglio le condizioni di copertura delle persone in forme contrattuali atipiche.

La raccomandazione incoraggia inoltre gli Stati membri a migliorare la disponibilità delle statistiche nazionali sull'accesso alla protezione sociale, ma solo pochi di essi (5 su 26, cfr. l'allegato) prevedono misure specifiche, nonostante la disponibilità relativamente limitata di dati quantitativi in quest'ambito. Benché di fatto molti Stati membri dispongano di dati, provenienti prevalentemente da fonti amministrative, essi non sono sempre suddivisi in base al tipo di rapporto di lavoro, al sesso o all'età e i tentativi di stimare il tasso di copertura per i vari settori della protezione sociale sono limitati<sup>27</sup>. Inoltre i dati disponibili non sono utilizzati in maniera sistematica nel processo decisionale. Né i PNA né il contributo delle parti sociali alle consultazioni hanno sollevato problemi specifici riguardo all'impatto delle misure di attuazione

<sup>26</sup> Consultazione delle parti sociali dell'UE (maggio 2022) sull'attuazione della raccomandazione.

<sup>27</sup> Sulla base della discussione svoltasi all'interno del sottogruppo Indicatori del CPS, ottobre 2022.

sulle piccole e medie imprese. Tuttavia le organizzazioni dei datori di lavoro hanno indicato che il principio guida dovrebbe essere l'accesso per i lavoratori autonomi ai settori più importanti della protezione sociale di base a un costo ragionevole, mentre l'accesso a una protezione più avanzata dovrebbe rimanere facoltativo.

Le misure indicate nei PNA potrebbero beneficiare di un **migliore collegamento con le misure programmatiche nell'ambito** dei PRR e con le misure di follow-up nel contesto del semestre europeo. In tal modo il loro impatto risulterebbe potenziato al massimo. Per esempio, la maggior parte dei PNA non fa riferimento a misure connesse al miglioramento della trasparenza dei sistemi di protezione sociale, mentre un ampio numero di PRR si concentra sulla digitalizzazione nel settore della protezione sociale allo scopo di fornire un accesso migliore ai servizi di sicurezza sociale, semplificare le procedure e offrire soluzioni digitali semplici ed efficaci per le persone e le imprese. Inoltre gli Stati membri potrebbero anche mobilitare lo strumento di sostegno tecnico per sostenere l'attuazione nazionale delle riforme strutturali.

## 2.2. Copertura formale

I lavoratori subordinati e autonomi sono 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" (raccomandazione del Consiglio, considerando 15).

Gli Stati membri sono stati invitati a migliorare la copertura formale (per tutti i settori indicati nella raccomandazione) e ad estenderla a: a) tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro, su base obbligatoria; b) i lavoratori autonomi, almeno su base volontaria e, ove opportuno, su base obbligatoria.

### 2.2.1. Lacune

**Dalla mappatura della copertura formale<sup>28</sup> realizzata nell'ambito del quadro di monitoraggio emerge che negli Stati membri dell'UE permangono notevoli lacune sia per i lavoratori atipici che per i lavoratori autonomi, sebbene dal 2019 siano stati compiuti alcuni progressi<sup>29</sup>.**

Nel 2022 in 17 Stati membri<sup>30</sup> almeno un gruppo di lavoratori atipici si trova ad affrontare lacune formali in almeno uno dei settori pertinenti della protezione sociale. I settori della sicurezza sociale che presentano il maggior numero di lacune sono le prestazioni di disoccupazione (13 Stati membri), di malattia (11) e di maternità (9). Le categorie coinvolte

---

<sup>28</sup> Raccolta di dati sulla copertura formale (CPS), ultimo aggiornamento: primavera 2022.

<sup>29</sup> Alla luce delle riforme, in corso o annunciate, nell'ambito della copertura formale (cfr. il riquadro 2), il numero di lacune individuate in questa sezione sembra destinato a diminuire leggermente nei prossimi anni.

<sup>30</sup> CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI e SK. Nota: questi dati rispecchiano la situazione nella primavera del 2022. Dall'ottobre 2022 la lacuna formale rimanente è stata colmata in Spagna, dove i lavoratori domestici hanno avuto accesso alle prestazioni di disoccupazione.

comprendono i lavoratori occasionali o i lavoratori con contratti a tempo determinato a breve termine semplificati, i lavoratori stagionali e i lavoratori con altri contratti di lavoro specifici per paese<sup>31</sup>. In cinque Stati membri<sup>32</sup> le lacune si riferiscono esclusivamente al gruppo specifico di "apprendisti e tirocinanti" (e spesso a un sottogruppo di questa categoria)<sup>33</sup>. Inoltre in circa la metà degli Stati membri l'accesso dei lavoratori atipici ad almeno un settore della protezione sociale è solo volontario e spesso avviene tramite "sistemi di scelta esplicita", in particolare per le prestazioni di disoccupazione, vecchiaia, invalidità, malattia e maternità.

In base ai dati disponibili in un numero limitato di Stati membri, si stima<sup>34</sup> che circa 5,6 milioni di lavoratori atipici non abbiano accesso alle prestazioni di disoccupazione (in 11 Stati membri), mentre 366 000 non avrebbero accesso alle prestazioni di malattia (in sei Stati membri) e a 413 000 sarebbe precluso l'accesso alle prestazioni di maternità (in cinque Stati membri). Tali cifre dovrebbero essere chiaramente considerate stime del limite inferiore, poiché non tutti gli Stati membri riferiscono tali lacune, laddove esistano.

**Per quanto riguarda specificamente i lavoratori autonomi, esistono lacune formali in almeno uno dei settori della protezione sociale in 19 Stati membri (nel 2022).** I settori maggiormente coinvolti sono le prestazioni di disoccupazione (13 Stati membri), seguite dalle prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali (9), dalle prestazioni di paternità (5) e dalle prestazioni per malattia (3). Pur essendo in linea con la raccomandazione, il fatto che l'accesso per i lavoratori autonomi sia volontario in almeno un settore in 19 Stati membri<sup>35</sup>, e si realizzi prevalentemente tramite sistemi di scelta esplicita, in genere determina un basso tasso di fruizione di tali sistemi<sup>36</sup>. In alcuni Stati membri ciò può essere spiegato dal breve lasso di tempo dato alle persone per decidere di aderire o meno a sistemi volontari, associato a lunghi periodi vincolanti.

Nel 2022 i lavoratori autonomi in **19** Stati membri e alcuni lavoratori atipici in **17** Stati membri non erano coperti da almeno un settore della protezione sociale.

### 2.2.2. Misure strategiche

**La maggior parte dei PNA conferma le lacune nella copertura formale sopradescritte e la maggior parte degli Stati membri ha presentato le misure adottate (o da adottare) per affrontarle.** Tuttavia molte di tali misure erano state adottate in risposta alla crisi COVID-19, per estendere l'accesso in via temporanea ed eccezionale a specifiche categorie di lavoratori precedentemente non (o solo parzialmente) coperti (lavoratori con contratti precari, lavoratori

<sup>31</sup> Fra questi rientrano i "mini-job" in Germania, (alcuni) "contratti di diritto civile" (ossia una categoria di contratti atipici utilizzati per la contrattazione del lavoro) in Polonia, gli "accordi di esecuzione di lavoro" in Cechia, gli accordi di lavoro con reddito irregolare in Slovacchia, ecc.

<sup>32</sup> DK, EL, FR, IT e NL.

<sup>33</sup> Questo dato rispecchia i risultati preliminari dell'esame dell'attuazione della [raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini](#).

<sup>34</sup> Aggregando stime nazionali basate su fonti e metodi differenti e non comprendenti tutti gli Stati membri con una lacuna.

<sup>35</sup> In particolare per le prestazioni di malattia, le prestazioni di vecchiaia e ai superstiti e le prestazioni di maternità.

<sup>36</sup> Cfr. l'[aggiornamento](#) 2021 del quadro di monitoraggio e Schoukens (2022), [Migliorare l'accesso alla protezione sociale per i lavoratori autonomi nell'UE](#) (solo in EN).

domestici e lavoratori autonomi) o impiegati in occupazioni/settori specifici (settore culturale, personale sanitario, ecc.)<sup>37</sup>.

In poco più della metà degli Stati membri (15) le misure adottate o annunciate dal 2019 in materia di copertura formale sono riforme strutturali volte ad affrontare in maniera permanente le lacune nei settori oggetto della raccomandazione<sup>38</sup>. **Nella maggior parte dei casi riguardano l'eliminazione delle lacune nella copertura formale per i lavoratori autonomi**, e questo trova spiegazione nell'ampio numero di Stati membri in cui tali lavoratori continuano a essere esclusi dall'accesso a una serie di settori. Altre forme di lavoro atipiche (per es. contratti a tempo determinato/a tempo parziale) sono oggetto di minore attenzione.

**Tabella 1: riforme strutturali nella copertura formale dal 2019**

	Riforme strutturali in 15 Stati membri:			Riforme non strutturali (in 12 Stati membri)
Gruppi destinatari	Per i lavoratori autonomi	Per i lavoratori atipici	Per entrambi i gruppi	
Stati membri	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, AT, SI, SK, FI e SE

Fonte: PNA e aggiornamento del CPS. Nota: per i paesi in corsivo, riforme proposte o annunciate non ancora adottate.

Tra le riforme per i lavoratori autonomi, alcune sono già state attuate, molte sono "in cantiere", mentre altre sono previste per il futuro (cfr. il riquadro 2).

### **Riquadro 2: protezione sociale per i lavoratori autonomi**

Benché la percentuale totale dei lavoratori autonomi nella forza lavoro sia rimasta stabile negli ultimi 25 anni (attestandosi intorno al 14 % della forza lavoro), quella di tali lavoratori che non hanno dipendenti è aumentata (circa il 68,3 % dei 27 milioni di lavoratori autonomi nell'UE)<sup>39</sup>. I dati disponibili per sette Stati membri (BE, DE, IT, LU, NL, PL e SE) evidenziano tassi elevati di povertà lavorativa tra i lavoratori autonomi individuali<sup>40</sup>. Questa tendenza aumenta la necessità di garantire l'accesso alla protezione sociale per i lavoratori autonomi.

<sup>37</sup> Per i dettagli riguardanti gli altri paesi cfr. la [relazione comune sull'occupazione 2022](#) (solo in EN), la proposta di [relazione comune sull'occupazione 2023](#) (solo in EN) e ESPN (2021), *Risposte strategiche di protezione sociale e inclusione alla crisi COVID-19*.

<sup>38</sup> In alcuni paesi i diritti sono stati estesi in generale a tutti i lavoratori, per esempio il diritto al congedo di paternità (in BG e HR) in linea con la direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare del 2019. Tali misure non sono trattate nello specifico nella presente relazione.

<sup>39</sup> Eurostat, indagine sulle forze di lavoro.

<sup>40</sup> Eurostat, EU-SILC 2019 utilizzate nel progetto dell'UE [Working Yet Poor](#).

Nei 12 Stati membri che hanno trasmesso dati<sup>41</sup>, 15,3 milioni di lavoratori autonomi non hanno accesso alle prestazioni di disoccupazione, 3,9 milioni non hanno accesso alle prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali (in nove Stati membri) e 5,3 milioni non hanno accesso alle prestazioni di malattia (in tre Stati membri).

Come illustrato di seguito, numerose riforme strutturali dimostrano che è possibile colmare tali lacune e potrebbero servire da esempio per altri paesi che devono ancora farvi fronte.

Nel novembre 2019 l'**Irlanda** ha introdotto un nuovo sistema di prestazioni per le persone in cerca di lavoro destinato a coloro che avevano svolto un'attività di lavoro autonomo. A partire dal 2019 la **Francia** ha dato accesso a un'indennità di reddito ai lavoratori autonomi a determinate condizioni (risoluzione giudiziaria o procedura di insolvenza) e nel 2022 ha reso meno restrittive le condizioni per richiedere la prestazione. Dalla fine del 2020 la Francia ha inoltre esteso le prestazioni di malattia alle *professions libérales*. A **Malta**, a determinate condizioni, i lavoratori autonomi sono ammissibili alle prestazioni di disoccupazione dall'inizio del 2019. Nel quadro del decreto conciliazione vita lavoro (giugno 2022), l'**Italia** ha introdotto il diritto a un'indennità giornaliera per le lavoratrici autonome prima del parto (nel caso di complicanze) e il diritto al congedo parentale per i padri lavoratori autonomi.

**Cipro** sta riformando il sistema di assicurazione sociale per estendere la copertura ai lavoratori autonomi e alle forme di lavoro atipiche (entrata in vigore prevista per il 2023). Il governo del **Lussemburgo** ha proposto di introdurre prestazioni di paternità per i padri lavoratori autonomi. L'**Estonia** sta estendendo la copertura dell'assicurazione di disoccupazione ai lavoratori autonomi, ai titolari di conti aziendali e ai membri degli organi di gestione e di controllo. Sta inoltre lavorando per estendere la copertura sanitaria alle persone non assicurate o con un'assicurazione intermittente. I **Paesi Bassi** si stanno preparando per introdurre un'assicurazione di invalidità obbligatoria per i lavoratori autonomi (completamento entro il 2026).

I PNA contengono anche impegni per il futuro. Per esempio, la **Romania** ha in programma di estendere il congedo di paternità ai lavoratori autonomi; il **Belgio** sta valutando come rendere permanente la protezione dalla perdita di reddito per i lavoratori autonomi ("diritto passerella"); la **Grecia** prevede di estendere ai lavoratori autonomi l'accesso alle prestazioni di malattia; la **Lituania** sta considerando l'ipotesi di includere tutti i lavoratori autonomi nel sistema di assicurazione di disoccupazione; i **Paesi Bassi** stanno concedendo in via sperimentale ai lavoratori autonomi l'accesso ai regimi pensionistici collettivi.

Per i **lavoratori atipici** finora le riforme comprendono: accesso a prestazioni contributive di disoccupazione per i lavoratori domestici in Spagna (dall'ottobre 2022); un nuovo status e un fondo di previdenza sociale speciale per i professionisti del settore culturale in Portogallo (dall'ottobre 2022: i lavoratori con contratti di brevissima durata sono coperti per la maggior parte dei rischi e hanno diritto a una nuova indennità per la sospensione dell'attività artistica). Inoltre, in parallelo con misure di sostegno a livello dell'UE<sup>42</sup>, vari Stati membri stanno adottando misure per migliorare lo status e le condizioni di lavoro degli **artisti e dei professionisti creativi e della cultura**, un settore caratterizzato dalla prevalenza di forme di lavoro atipiche<sup>43</sup>.

**Altre riforme sono in fase di preparazione.** Con il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), alla fine del 2021 la Polonia ha avviato una riforma per estendere

<sup>41</sup> Raccolta di dati sulla copertura formale (CE-CPS), ultimo aggiornamento: primavera 2022.

<sup>42</sup> Piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026; [risoluzione del Parlamento europeo](#) sulla situazione degli artisti e la ripresa culturale nell'Unione europea; [studio del 2020](#) pubblicato dalla Commissione sullo status e sulle condizioni di lavoro per gli artisti e i professionisti creativi e della cultura (solo in EN).

<sup>43</sup> In Belgio è in fase di discussione una riforma dello status degli artisti, mentre l'Irlanda sta sperimentando un regime di garanzia del reddito di base per gli artisti. Cechia, Grecia, Spagna e Romania hanno incluso riforme correlate nei loro PRR.

l'assicurazione obbligatoria e migliorare la copertura. Essa riguarda in particolare contratti di diritto civile con disposizioni volte a garantire che siano coperti da assicurazioni di vecchiaia/pensionistiche e contro gli infortuni. Tra le altre riforme figurano: in Irlanda, un disegno di legge volto a fornire un livello minimo di protezione (prestazioni di malattia) ai lavoratori subordinati scarsamente retribuiti che possono non avere diritto a un regime aziendale; in Lussemburgo, una proposta di copertura sanitaria universale (ottobre 2021) volta a consentire l'iscrizione all'assicurazione sanitaria alle persone vulnerabili che non sono iscritte.

Infine, la Romania prevede di garantire l'accesso formale a tutti i settori della sicurezza sociale per i lavoratori stagionali e a giornata e per i lavoratori tramite piattaforme, mentre il Belgio sta valutando modalità per migliorare la copertura formale per i lavoratori tramite piattaforme (prestazioni di disoccupazione e infortuni sul lavoro) e per specifiche categorie di lavoratori (per es. assistenti per l'infanzia). La Cechia non intende trasformare i suoi "accordi di esecuzione di lavoro" in un rapporto di lavoro; prevede invece di modificare i criteri di accesso all'assicurazione, e di migliorare l'accesso alla copertura per malattia e rischi correlati (compresa la maternità) per i lavoratori atipici.

**Altri Stati membri hanno riferito di non avere intenzione di fornire (pieno) accesso a determinati gruppi attualmente non coperti, in particolare i lavoratori autonomi.** Tra le ragioni di tale approccio figurano: i costi che comporterebbe, le preoccupazioni relative all'impatto sulla flessibilità del mercato del lavoro o la complessità di fornire una piena copertura per i lavoratori autonomi (in particolare per l'assicurazione di disoccupazione e l'assicurazione malattia/invalidità). In alcuni casi il motivo per cui non si interviene per colmare una lacuna formale è la dimensione ristretta dei gruppi non coperti o il fatto che alcuni rischi possono essere coperti da altri settori o dall'assicurazione connessa all'occupazione principale di una persona (quando la lacuna interessa alcuni contratti marginali aggiuntivi).

**Le parti sociali hanno espresso pareri divergenti riguardo alla questione della copertura formale, in particolare per i lavoratori autonomi.** Le organizzazioni dei datori di lavoro hanno sostenuto che se fossero garantiti una copertura e contributi pieni e obbligatori per tutti i sei settori della protezione sociale, il concetto stesso di lavoro autonomo sarebbe snaturato, e che deve essere possibile compiere una determinata scelta tra i vari settori della protezione sociale nonché riguardo al livello dei contributi pertinenti<sup>44</sup>. D'altro canto le organizzazioni dei lavoratori hanno chiesto ai governi di garantire che i lavoratori autonomi siano obbligatoriamente coperti in tutti i settori e di affrontare la questione del "lavoro autonomo fittizio"<sup>45</sup>.

**Negli ultimi anni le condizioni lavorative dei lavoratori tramite piattaforme sono state al centro del dibattito politico sociale,** con una particolare attenzione al loro status

---

<sup>44</sup> [Dichiarazione dei datori di lavoro](#) intersettoriali europei riguardante il quadro di monitoraggio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, marzo 2021 (solo in EN).

<sup>45</sup> Dichiarazioni CES in consultazione con le parti sociali dell'UE (maggio 2022) e all'evento della Commissione europea del giugno 2022 sul miglioramento dell'accesso alla protezione sociale per i lavoratori autonomi.

occupazionale (autonomo o subordinato) e al suo impatto sulla copertura della protezione sociale.

L'accesso alla protezione sociale dei lavoratori tramite piattaforme è affrontato in 11 PNA (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO e SI) e per la maggior parte di essi rappresenta una sfida. **Cinque Stati membri (BE, IT, CY, RO e SI) hanno inserito misure concrete nei loro PNA**, mentre quattro Stati membri fanno riferimento in generale alla necessità di intervenire in tale settore in futuro (DE, EE, LT e PT). Per esempio, Cipro annovera i lavoratori tramite piattaforme nel gruppo di persone con contratti di lavoro atipici ai quali l'accesso alle prestazioni (disoccupazione, infortuni sul lavoro) dovrebbe essere esteso tramite la riforma dell'assicurazione sociale; Belgio e Romania annunciano modifiche legislative volte a garantire un'adeguata protezione sociale per i lavoratori tramite piattaforme, compresi quelli che sono lavoratori autonomi (cfr. anche sopra).

Inoltre, da quando hanno presentato i loro piani nazionali di attuazione, alcuni Stati membri (Grecia, Spagna, Francia) hanno intrapreso ulteriori azioni per i lavoratori tramite piattaforme, anche attraverso i PNRR. Il Portogallo ha annunciato ulteriori misure e altri Stati (Germania, Croazia, Lussemburgo e Paesi Bassi) stanno attualmente discutendo di eventuali modifiche nella legislazione pertinente.

### 2.3. Copertura effettiva

**Benché sia una condizione necessaria per accedere ai sistemi di protezione sociale, la copertura formale può non essere sufficiente a meno che la copertura effettiva non sia garantita a tutti i lavoratori subordinati, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro, e ai lavoratori autonomi.** Secondo la raccomandazione del Consiglio, per "copertura effettiva" di un gruppo si intende "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". Tale copertura può essere ottenuta adeguando le norme che disciplinano i contributi e i diritti affinché le persone possano maturare ed esercitare i diritti alle prestazioni indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro o dalla condizione lavorativa. Infine, per "copertura effettiva" si intende anche che i diritti a prestazioni sono preservati, accumulati e/o trasferiti in tutti i tipi di lavoro subordinato e autonomo, nel corso del tempo e da un sistema all'altro all'interno di un determinato settore.

#### 2.3.1. Lacune

Nel quadro di monitoraggio la copertura effettiva è stimata utilizzando il tasso di percezione delle prestazioni sociali (a livello individuale) da parte di persone in età lavorativa a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali, in diverse condizioni di attività lavorativa<sup>46</sup>. **Dal 2021**

---

<sup>46</sup> Riflette la misura in cui i sistemi di protezione sociale raggiungono i gruppi che sono a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali (che potrebbe essere considerata un indicatore per i rischi rientranti nell'ambito di applicazione della raccomandazione). L'indicatore ideale in materia di copertura sarebbe la percentuale di persone che percepiscono prestazioni per ogni tipo di rischio dalla condizione lavorativa precedente; tuttavia nelle indagini attuali a livello dell'UE è difficile cogliere la popolazione per cui si concretizza il rischio.

## la copertura delle prestazioni sociali varia molto nell'UE-27 fra le varie condizioni di attività<sup>47</sup>.

- Nell'UE, in media, i lavoratori a tempo determinato tendevano ad avere più probabilità di ricevere prestazioni rispetto ai lavoratori con contratti a tempo indeterminato<sup>48</sup> (rispettivamente il 47,9 % e il 39,1 %) e lo stesso avveniva per i lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno (43,3 % e 37,9 %), in quanto la loro situazione sociale negativa richiede un maggiore sostegno da parte dei trasferimenti sociali. Ciò nonostante questa situazione non si verifica in tutti gli Stati membri. Inoltre i lavoratori autonomi sono rimasti la condizione di attività lavorativa con la minore probabilità<sup>49</sup> di ricevere prestazioni in caso di rischio di povertà (il 31,2 % rispetto al 41,8 % per tutti i tipi di lavoratori subordinati nell'UE-27) e questo è avvenuto nella maggior parte degli Stati membri nonostante le eccezionali misure di sostegno al reddito adottate durante il periodo della COVID-19, quando il loro tasso di percezione delle prestazioni è quasi triplicato.
- Nel complesso in 14 Stati membri le persone con forme di lavoro standard (coloro con contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato) avevano più probabilità di ricevere prestazioni di tutte le altre persone occupate (lavoratori a tempo parziale, lavoratori con contratti a tempo determinato e lavoratori autonomi) e in quattro Stati membri il divario era maggiore di 10 punti percentuali<sup>50</sup>. In sei Stati membri<sup>51</sup> circa il 10 % o meno dei lavoratori subordinati "non a tempo pieno e non a tempo indeterminato" ha ricevuto prestazioni sociali.
- Tra i disoccupati, poco più della metà (52,7 %) ha ricevuto prestazioni sociali (di qualche tipo) nel 2021. Tuttavia la percentuale è risultata inferiore al 25 % in Bulgaria, Grecia, Croazia, Polonia, Romania e Slovacchia.  
Tra tutti i disoccupati di breve periodo registrati (senza un lavoro da meno di un anno), il 57,3 % ha percepito prestazioni di disoccupazione/assistenza nel 2021 nell'UE<sup>52</sup>, ma meno del 50 % in sei Stati membri<sup>53</sup> e solo un terzo o meno in Croazia, Polonia e Slovacchia.

A yellow-to-orange gradient oval containing text.

Più del 40 % delle persone disoccupate (da meno di un anno) nell'UE non ha percepito prestazioni di disoccupazione nel 2021.

Per quanto riguarda i trasferimenti di reddito in seguito a un mancato guadagno (in genere prestazioni di disoccupazione), da un recente studio dell'OCSE<sup>54</sup> emerge che le lacune nel

<sup>47</sup> Ove non diversamente specificato, tutti gli indicatori in materia di accesso effettivo e adeguatezza si basano su Eurostat, EU-SILC (2021).

<sup>48</sup> In otto Stati membri (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV e MT) si verifica il contrario.

<sup>49</sup> Le probabilità di essere coperti da prestazioni sociali sono addirittura inferiori per i coadiuvanti familiari, sebbene i valori per questa categoria siano statisticamente affidabili solo in alcuni Stati membri.

<sup>50</sup> BG, LV, LT e SI.

<sup>51</sup> EL, HR, HU, PL, PT e RO.

<sup>52</sup> Eurostat, UE-IFL, [lfsa\\_ugadra](#).

<sup>53</sup> BG, CZ, EL, ES, CY e SI.

<sup>54</sup> OCSE (2022), [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the accessibility and levels of income support](#).

sostegno al reddito tra le persone che prima di perdere il lavoro avevano un'occupazione standard e le altre sono spesso considerevoli negli Stati membri dell'UE. Ciò è principalmente dovuto alla limitata disponibilità di sostegno al reddito per le persone con una storia di lavoro autonomo, che spesso sono escluse dalle prestazioni di disoccupazione legate al reddito. Per esempio, in Italia e in Portogallo i "lavoratori tipici" avevano il 50 % di probabilità in più degli altri lavoratori di ricevere sostegno al reddito dopo aver perso il posto di lavoro, ma le lacune erano considerevoli anche in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia (20-30 % di probabilità in più).

**Le persone con forme di lavoro atipiche hanno più probabilità di essere private di un accesso effettivo in caso di necessità.** Di fatto le norme esistenti che disciplinano i contributi e i diritti possono rendere l'accesso alle prestazioni più complicato per i lavoratori atipici e i lavoratori autonomi. Per esempio, nel

Nel 2022, il periodo contributivo minimo per le prestazioni di disoccupazione era di almeno

**un anno** in 14 Stati membri. Per le prestazioni di malattia, arrivava a

**6 mesi** o più in 10 Stati membri.

2022 il periodo contributivo minimo per le prestazioni di disoccupazione era di un anno in 12 Stati membri e di due anni in due Stati membri<sup>55</sup>. Tali criteri, spesso volti a tutelare la stabilità finanziaria del sistema, escludono una serie di persone con contratti a tempo determinato e/o carriere precarie dalla percezione di prestazioni, anche qualora esse abbiano versato contributi e siano a rischio di povertà. Ciò avviene anche con le prestazioni di malattia, per le quali i periodi contributivi minimi sono di 6 mesi o più per i lavoratori subordinati in 10 Stati membri e sono più lunghi per i lavoratori autonomi che per i lavoratori subordinati in cinque Stati membri. Infine, in un terzo degli Stati membri le prestazioni contributive di maternità non sono disponibili per coloro che non hanno un'occupazione da almeno otto mesi.

### 2.3.2. Misure strategiche

**Il problema dell'accesso effettivo cui devono far fronte sia i lavoratori con contratti atipici, in particolare con contratti di brevissima durata, sia i lavoratori autonomi, è riconosciuto in molti PNA. Tuttavia il numero di riforme strutturali attuate o proposte è limitato.** Inoltre i PNA hanno dedicato scarsissima attenzione al modo di migliorare la trasferibilità dei diritti da un sistema o da una condizione lavorativa all'altro/a.

Le organizzazioni europee dei lavoratori hanno espresso preoccupazione poiché la maggior parte dei PNA non affronta a sufficienza i problemi dell'accesso effettivo (in particolare le rigorose norme di ammissibilità che impediscono alle persone in stato di bisogno di accedere alle prestazioni). Secondo le organizzazioni europee dei datori di lavoro, la protezione sociale deve essere collegata ai contributi da lavoro e occorre rafforzare gli incentivi all'occupazione<sup>56</sup>.

**Nei loro PNA alcuni Stati membri sostengono che le attuali norme che disciplinano i diritti sono adeguate e che i periodi contributivi devono essere sufficientemente lunghi**

<sup>55</sup> Fonte: MISSOC (1° gennaio 2022).

<sup>56</sup> Dichiarazione di BusinessEurope durante la consultazione delle parti sociali dell'UE (maggio 2022); e [dichiarazione dei datori di lavoro](#) intersettoriali europei (marzo 2021).

per fornire incentivi all'occupazione e "preservare la sostenibilità del sistema e attuare misure di salvaguardia che permettano di evitare gli abusi". Ciò dimostra che modificare le norme che disciplinano i diritti e i contributi resta una questione politica impegnativa, che richiede una valutazione d'impatto, un consenso politico e il coinvolgimento di tutti i portatori di interessi.

**La maggior parte delle misure segnalate è stata adottata in via temporanea ed eccezionale in risposta alla pandemia di COVID-19.** Per quanto riguarda le prestazioni di disoccupazione, le condizioni di ammissibilità sono state allentate in vari paesi. Per esempio, l'Italia e la Lituania hanno ampliato le categorie di potenziali beneficiari e la Finlandia ha permesso ai lavoratori temporaneamente in cassa integrazione di accedere alle prestazioni di disoccupazione. La Lettonia ha introdotto una prestazione temporanea di assistenza alla disoccupazione per coloro i cui diritti sono scaduti e per i giovani laureati disoccupati. La Germania ha adottato un pacchetto di protezione sociale che ha permesso alle persone in cerca di lavoro di accedere più facilmente alle prestazioni di sicurezza sociale di base.

**Durante la pandemia di COVID-19 è stata adottata una serie di misure per agevolare l'accesso ai sistemi di prestazioni di disoccupazione o di sostegno al reddito per i lavoratori autonomi.** Per esempio, i Paesi Bassi hanno adottato vari pacchetti di sostegno temporaneo al reddito; il Belgio ha esteso il "diritto passerella" (indennità in caso di fallimento) per coprire i lavoratori autonomi; la Spagna ha sostenuto i lavoratori autonomi attraverso prestazioni speciali ed esenzioni dai contributi. Diversi Stati membri<sup>57</sup> si sono concentrati sull'agevolazione dell'accesso alle prestazioni di disoccupazione o ad altre forme di sostegno al reddito per gli artisti, poiché la maggior parte di essi non avrebbe altrimenti potuto soddisfare le condizioni di ammissibilità standard. La Germania ha adottato misure volte a mantenere la copertura assicurativa per gli artisti autonomi sovvenzionando i loro contributi. In numerosi Stati membri<sup>58</sup> sono state anche adottate misure temporanee per facilitare l'accesso effettivo ad altri settori (come le prestazioni per malattia e assistenza sanitaria).

È stato inoltre attuato un numero ridotto di riforme strutturali, in particolare riguardo all'accesso alle prestazioni di disoccupazione e ad altri sistemi di sostegno al reddito (cfr. il riquadro 3 sottostante).

### **Riquadro 3: riforme (selezionate) riguardanti la copertura effettiva**

La **Spagna** sta riformando il sistema di assistenza alla disoccupazione per colmare alcune delle lacune di copertura, estendere la durata massima e semplificare il sistema. Da marzo 2022 ha inoltre fornito accesso a sussidi non contributivi alla disoccupazione per i lavoratori subordinati con più di 52 anni e contratti a tempo determinato discontinui.

Nel 2019 l'**Italia** ha ridotto i contributi necessari per avere diritto alle prestazioni di disoccupazione per i lavoratori con contratti a breve termine e i lavoratori tramite piattaforme. Inoltre nel 2022 ha migliorato l'accesso alle prestazioni di disoccupazione per i lavoratori atipici. Per esempio, ha esteso a 12 mesi il periodo massimo in cui la prestazione potrebbe essere corrisposta nei casi di cessazione involontaria del lavoro per i lavoratori con contratti atipici (indennità DIS-COLL); ha anche introdotto sistemi di garanzia salariale più generosi (che coprono

<sup>57</sup> DE, EE, ES, FR, LU e AT.

<sup>58</sup> Cfr. ESPN (2021).

la sospensione o la riduzione dell'attività) e li ha resi accessibili a categorie non precedentemente coperte, tra cui apprendisti e lavoratori domestici.

Nel 2020 **Cipro** ha eliminato il periodo contributivo minimo (tre anni) per le prestazioni di assistenza sanitaria.

Nel 2021-2022 la **Lituania** ha preparato una riforma dell'assicurazione di disoccupazione (*ancora da adottare*) per ridurre il periodo contributivo minimo (da un anno a nove mesi), per dare ai lavoratori autonomi accesso all'assicurazione e per adeguare le aliquote contributive.

**In alcuni paesi sono state adottate misure che rendono l'accesso alla protezione sociale potenzialmente più restrittivo**<sup>59</sup>: nel 2020 in Romania il periodo contributivo minimo per le prestazioni di malattia è stato aumentato da uno a sei mesi (sia per i lavoratori subordinati che per i lavoratori autonomi). Nel 2021 la Francia ha modificato i criteri di ammissibilità e il calcolo delle prestazioni di disoccupazione, aumentando i requisiti contributivi minimi. La Slovenia ha aumentato il periodo contributivo minimo per le prestazioni di disoccupazione (da nove a 10 mesi) nel 2020 e ha introdotto un periodo di attesa di un mese per il pagamento delle prestazioni di malattia.

## 2.4. Adeguatezza

La raccomandazione del Consiglio definisce **adeguato un sistema di protezione sociale "che consenta di mantenere un tenore di vita dignitoso e fornisca un reddito sostitutivo appropriato, proteggendo costantemente [...] [i] membri [dei sistemi] dalla povertà"**. A tal fine 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" e 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". Per valutare l'adeguatezza delle prestazioni il quadro di monitoraggio comprende indicatori volti a misurare la prevalenza della povertà e della deprivazione materiale e sociale nonché l'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà.

### 2.4.1. Lacune

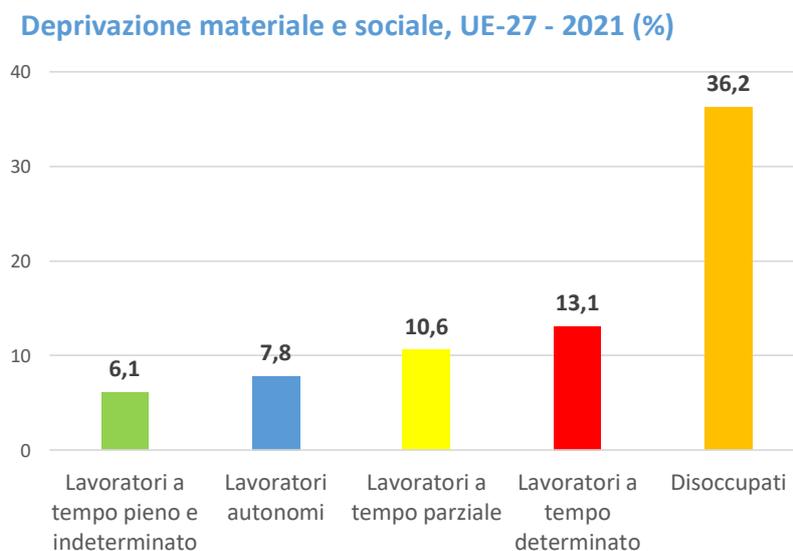
**I tassi di deprivazione materiale e sociale sono più elevati per i lavoratori con contratti a tempo determinato che per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato e per i lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno. Anche i lavoratori autonomi e i lavoratori con contratti a tempo determinato sono maggiormente a rischio di povertà rispetto a chi svolge forme di lavoro standard.**

Come indica il grafico sottostante, le persone disoccupate registrano i tassi di deprivazione materiale e sociale medi più elevati (il 36,2 % nell'UE nel 2021), seguiti dai lavoratori con contratti a tempo determinato (il 13,1 %, rispetto al 6,4 % dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato)<sup>60</sup>. Anche i lavoratori a tempo parziale registrano tassi di deprivazione più elevati (10,6 %) rispetto ai lavoratori a tempo pieno (6,7 %). Alti tassi di rischio di povertà (AROP) si

<sup>59</sup> Fonte: MISSOC.

<sup>60</sup> Eurostat, EU-SILC (2021) (fascia di età 16-64 anni).

riscontrano tra i lavoratori autonomi (21,4 %), i lavoratori con contratti a tempo determinato (17,2 %) e i lavoratori a tempo parziale (15,5 %).



Fonte: Eurostat, EU-SILC, fascia di età 16-64 anni

**In molti Stati membri i trasferimenti sociali svolgono un ruolo fondamentale nella limitazione della povertà e, come ci si può attendere, hanno un impatto maggiore sui lavoratori con forme di lavoro atipiche e sui lavoratori autonomi che su chi ha un lavoro standard.** Per esempio, nel 2021 il tasso di rischio di povertà tra i lavoratori con contratti a tempo determinato era più basso del 30,0 % dopo i trasferimenti sociali anziché prima degli stessi. L'impatto è elevato anche per i lavoratori a tempo parziale (27,4 %) e per i lavoratori autonomi (29,2 %).

Dagli indicatori di adeguatezza più recenti emerge una stabilizzazione dei tassi di deprivazione sociale e materiale per tutte le categorie, dopo un calo costante registrato tra il 2014 e il 2020, specialmente tra i disoccupati e i lavoratori autonomi. Inoltre il tasso AROP (dopo i trasferimenti sociali) è ancora oltre quattro volte più alto per i lavoratori autonomi che per i lavoratori tipici e oltre 3,5 volte più alto per i lavoratori con contratti a tempo determinato che per i lavoratori tipici.

I dati più recenti risalgono al 2021 e in genere si riferiscono alla situazione del reddito nel 2020. È riconosciuto che 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, grazie a risposte politiche molto forti (tra cui un aumento della copertura, spese e misure di sostegno eccezionali). Tuttavia un'altra crisi, innescata dalla situazione in Ucraina, ha iniziato ad avere importanti conseguenze economiche e sociali, in particolare attraverso l'inflazione e l'aumento della povertà energetica. Alla luce dei ritardi nella disponibilità dei dati, è ancora troppo presto per misurare l'ampiezza dell'impatto di tali crisi.

#### 2.4.2. Misure strategiche

Il settore dell'adeguatezza è affrontato in certa misura nei PNA (16 Stati membri presentano misure volte a migliorare l'adeguatezza). **Pochi Stati membri si concentrano sul livello di adeguatezza della protezione sociale per i lavoratori atipici. Tuttavia molti hanno adottato o intendono adottare misure volte a migliorare l'adeguatezza, con particolare attenzione alle pensioni per i lavoratori autonomi o categorie speciali di lavoratori.** Si stanno inoltre attuando alcune misure per migliorare l'adeguatezza delle prestazioni di disoccupazione.

**La misura in cui le differenti categorie di lavoratori autonomi e di lavoratori con forme di lavoro atipiche contribuiscono alle pensioni determinerà le loro prestazioni future.** Per i lavoratori autonomi le fluttuazioni del lavoro e delle entrate rappresentano una sfida per il versamento regolare dei contributi. La Spagna e la Lettonia hanno deciso di adeguare il metodo di calcolo dei contributi per i lavoratori autonomi, per sostenere l'adeguatezza delle pensioni future, mentre il Belgio ha in programma di allineare i sistemi pensionistici dei lavoratori autonomi e dei dipendenti e di adeguare i contributi dei lavoratori autonomi per riflettere meglio la loro capacità contributiva. Per lo stesso motivo, e per incentivare la partecipazione al sistema, il Portogallo ha inoltre ridotto le aliquote contributive e ora calcola la base contributiva ogni trimestre, sulla base del reddito percepito nel trimestre precedente. L'Austria e l'Estonia hanno adottato misure per migliorare l'adeguatezza delle pensioni, in particolare per coloro che hanno maturato diritti limitati, così come ha fatto la Germania, in cui le principali beneficiarie saranno le donne. La Cechia ha presentato una riforma delle pensioni volta a migliorare l'equità del sistema pensionistico (per esempio affrontando i divari di genere). Nel 2021 la Francia ha adottato misure legislative volte ad aumentare il livello delle pensioni per i coadiuvanti degli agricoltori e nel 2022 la Finlandia ha modificato l'assicurazione pensionistica per i lavoratori autonomi<sup>61</sup>.

**Aumentare il tasso di copertura o la durata delle prestazioni di disoccupazione contribuisce a migliorarne l'adeguatezza,** e l'Estonia e la Lituania hanno adottato misure in tale direzione. Il Belgio ha inoltre aumentato il livello minimo delle prestazioni di disoccupazione insieme ad altre prestazioni minime in materia di assistenza e sicurezza sociale. In questo settore in particolare sono state adottate molte misure come risposta politica alla COVID-19. A titolo di esempio, la durata delle prestazioni di disoccupazione è stata temporaneamente prolungata nel 2020-2021 (e in alcuni casi anche nel 2022) in Bulgaria, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Portogallo, Romania, Slovacchia e Svezia. Il Belgio, la Francia e l'Italia hanno sospeso la riduzione progressiva delle prestazioni di disoccupazione nel corso del tempo ("degressività"); invece il livello delle prestazioni è stato aumentato in via provvisoria in Irlanda, in Lussemburgo (per le persone parzialmente disoccupate) e a Malta (con un'integrazione) e in via permanente in alcuni paesi (Belgio, Bulgaria, Estonia, parzialmente in Portogallo). Sebbene ormai tali misure siano state perlopiù abbandonate, oppure lo saranno, alcuni Stati membri hanno deciso di renderle strutturali. Per il settore culturale in particolare sono state adottate nuove misure in più Stati membri. Un numero limitato di misure si è concentrato sull'adeguatezza in settori diversi dalle pensioni o dalla

---

<sup>61</sup> Misure adottate in seguito alla presentazione del PNA.

disoccupazione. Se ne trovano alcuni esempi nel PNA del Belgio (malattia, invalidità) e nel PNA di Malta (nell'assistenza sanitaria, le terapie per le nuove patologie croniche saranno gratuite a partire dal 2023).

#### **Riquadro 4: lacune nella protezione sociale riguardanti i giovani**<sup>62</sup>

Le lacune nell'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi sono particolarmente pronunciate all'interno di determinate categorie, per esempio tra i **giovani**. Nel 2021 i giovani (fascia di età 16-29 anni) che erano disoccupati e a rischio di povertà (prima dei trasferimenti sociali) avevano molte meno probabilità (38 %) delle persone di età compresa tra i 30 e i 64 anni (57 %) di ricevere prestazioni sociali nell'UE.

Nella metà degli Stati membri meno del **30 %** dei giovani ha ricevuto prestazioni sociali di qualche tipo quando si è trovato in una condizione di disoccupazione e a rischio di povertà (2021).

Una recente relazione conferma che spesso i giovani lavoratori non hanno accesso formale alle prestazioni di disoccupazione, di malattia o di maternità<sup>63</sup>. Nella maggior parte dei casi tali lacune non sono determinate direttamente da norme specifiche legate all'età. Sono piuttosto dovute a una mancanza di copertura formale per categorie specifiche (tirocinanti, apprendisti, lavoratori occasionali, lavoratori tramite piattaforme, lavoratori autonomi dipendenti) in cui è presente un gran numero di giovani, oppure a problemi di copertura effettiva, in particolare quando le norme (periodo contributivo minimo o restrizioni ai contributi minimi versati o alle ore lavorate) escludono di fatto i giovani con una breve storia lavorativa e contratti precari dalle prestazioni di protezione sociale. Per esempio, i giovani lavoratori hanno maggiori difficoltà a soddisfare i requisiti di ammissibilità alle prestazioni di disoccupazione quando perdono il lavoro. Lo stesso vale per le prestazioni di malattia. È interessante notare che il Belgio, l'Austria e la Slovenia applicano periodi contributivi minimi più brevi per i giovani. Avviene lo stesso in Spagna per le prestazioni di maternità.

Benché pochi PNA contengano riforme specifiche per i giovani, si registrano alcune eccezioni: la modifica della legge sulla previdenza sociale degli studenti e dei tirocinanti in **Grecia** e la riforma del congedo di maternità per gli studenti in **Croazia**. Inoltre alcune misure in risposta alla crisi COVID-19 si sono concentrate sui giovani, per esempio sugli studenti. L'**Austria** ha introdotto un incentivo per la formazione oltre alle prestazioni di disoccupazione e ha esteso il fondo per le difficoltà agli studenti. Il **Belgio** ha introdotto indennità di disoccupazione per gli studenti che avevano perso il lavoro a causa della pandemia e la **Lettonia** aveva adottato una prestazione di disoccupazione temporanea per i giovani laureati registrati come disoccupati.

**Inoltre alcune misure generali, non espressamente concepite per i giovani, sono tuttavia particolarmente pertinenti per loro** in virtù della specifica situazione in cui si trovano (per esempio come lavoratori con contratti a tempo determinato o come lavoratori tramite piattaforme). Alcuni esempi: le riforme riguardanti la copertura formale per i lavoratori atipici (o l'accesso effettivo) sopracitate, l'estensione dell'assicurazione sanitaria da parte dell'**Estonia** a tutti i residenti, compresi gli studenti, e il sostegno temporaneo fornito in **Spagna** (durante la pandemia di COVID-19) ai lavoratori con contratti a tempo determinato, che ha consentito loro di accedere più facilmente alle prestazioni contributive di disoccupazione.

<sup>62</sup> Cfr. anche la sintesi della discussione tematica del CPS dell'aprile 2022 sull'accesso dei giovani nella [relazione annuale](#) 2022 (solo in EN) del CPS.

<sup>63</sup> Ghailani, D. et al (2021), *Accesso alla protezione sociale per i giovani. Un'analisi delle politiche in 35 paesi*, ESPN.

## 2.5. Trasparenza

La trasparenza è la quarta dimensione affrontata dalla raccomandazione del Consiglio<sup>64</sup>. **La trasparenza è fondamentale per garantire l'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. Le persone possono essere scarsamente consapevoli dei propri diritti e obblighi e dei vari modi di esercitare tali diritti ed adempiere i loro obblighi.** Le regole possono essere troppo complesse o non sufficientemente chiare. Ciò può scoraggiare la partecipazione ai sistemi di protezione sociale e contribuire a un basso tasso di fruizione di alcune prestazioni sociali. I lavoratori autonomi e le persone in forme di lavoro atipiche possono risentirne in misura maggiore poiché, come sopra illustrato, sono spesso oggetto di norme specifiche e di procedure più complesse. Inoltre queste categorie possono spesso essere prive di organizzazioni che rappresentino i loro interessi, come fanno le parti sociali per altre categorie.

Il panorama molto vario dei sistemi di protezione sociale tra gli Stati membri spiega anche i diversi approcci alla trasparenza dei sistemi e delle prestazioni di protezione sociale. Per esempio, alcuni paesi hanno sistemi molto generali "validi per (quasi) tutti", mentre altri hanno appena avviato la transizione da un insieme di sistemi di protezione molto specifici a sistemi più generali. Un'ulteriore forte differenza è che alcuni hanno iniziato la transizione digitale da molto tempo, mentre altri sono stati indotti a farlo dalla pandemia di COVID-19. Nei loro PNA taluni Stati membri affermano che le norme sull'accesso alla protezione sociale sono già chiare e trasparenti e che le informazioni sono accessibili (per es. BE, EE, FR, HR, MT, SE) e alcuni di essi sottolineano anche l'importanza di mantenere/migliorare questa situazione (BE, MT, NL, SE). In alcuni paesi l'accesso alle informazioni (comprese le informazioni sui sei settori della protezione sociale) è sancito dalla legislazione (per es. BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Alcuni hanno incluso la trasparenza e la semplificazione tra gli obiettivi dei loro PRR, come nel caso della prevista riforma del sistema di assicurazione sociale e della ristrutturazione e digitalizzazione dei servizi di assicurazione sociale di Cipro<sup>65</sup>. **In generale la trasparenza non trova tuttavia un adeguato riscontro nei PNA, ma nell'UE è stata adottata o è in corso di realizzazione una serie di riforme e di misure volte a sostenere l'accesso a informazioni chiare e aggiornate e la consapevolezza dei diritti sociali nonché a semplificare le procedure, in molti casi anche tramite i PRR.**

### 2.5.1. Accesso alle informazioni

L'accesso alle informazioni sulla protezione sociale è indispensabile affinché le persone acquisiscano consapevolezza dei loro diritti e dei loro obblighi. Le informazioni possono essere

---

<sup>64</sup> Essa 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 [...] a informazioni aggiornate, complete, accessibili, di facile lettura e chiaramente comprensibili" (punto 15) e di "semplificare, ove necessario, gli adempimenti amministrativi dei sistemi di protezione sociale" (punto 16).

<sup>65</sup> Sono illustrate riforme volte ad aumentare la trasparenza in 12 PRR (BE, CZ, DE, EL, HR, IT, CY, LT, PT, RO, SI, SK), specialmente nelle sezioni dedicate alla digitalizzazione.

fornite in modo "passivo", per esempio tramite opuscoli informativi o sui portali web oppure in modo più "attivo", principalmente tramite campagne di sensibilizzazione, generali o mirate.

Come indica il considerando 22 della raccomandazione del Consiglio, **"in particolare, la digitalizzazione può contribuire a migliorare la trasparenza a vantaggio degli individui", e la trasmissione digitale delle informazioni è di fatto una parte fondamentale degli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare l'accesso.** Benché esistano ancora pratiche molto diverse tra loro, ora sono presenti cosiddetti portali in tutti gli Stati membri, siano essi sportelli unici di sicurezza sociale generali/governativi o integrati o portali per settori specifici della protezione sociale<sup>66</sup>.

Laddove siano fornite informazioni per le differenti condizioni lavorative, in genere si presta particolare attenzione (in varia misura) alla situazione dei lavoratori autonomi (in parte, a seconda che essi abbiano accesso formale ai vari settori della sicurezza sociale e se a condizioni uguali o diverse rispetto ad altre categorie). Tuttavia in alcuni Stati membri esistono lacune e carenze informative che interessano nello specifico (sottogruppi di) lavoratori atipici e lavoratori autonomi, per i quali possono essere o non essere fornite informazioni dettagliate (specialmente sui siti governativi generali): le informazioni espressamente destinate ai lavoratori autonomi e ai lavoratori con forme di lavoro atipiche in generale sono ancora limitate (Romania) oppure le varie categorie non sono ben differenziate (Cipro) oppure ancora mancano informazioni su determinati sistemi, per esempio le informazioni sui sistemi volontari (Austria)<sup>67</sup>. Più in generale, **le lacune e le carenze nelle informazioni rese note dalle amministrazioni pubbliche e/o da fornitori (pubblici o privati) coinvolti nei vari settori della protezione sociale sono state esplicitamente individuate come un problema in 17 Stati membri** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI, SE)<sup>68</sup>. Un'altra possibile carenza riguarda siti web obsoleti, creati a seguito di programmi/progetti specifici che sono stati attivati da determinati eventi (come la crisi COVID-19) e finanziati in via temporanea, ma non sono stati successivamente oggetto di manutenzione e aggiornamento.

**Le informazioni personalizzate più sviluppate disponibili riguardano le prestazioni di vecchiaia, spesso tramite calcolatori online.** Di fatto 21 Stati membri riferiscono di mettere calcolatori (o simulatori) di pensione direttamente a disposizione dei cittadini, che possono utilizzarli per ottenere stime dei futuri diritti pensionistici sulla base dei contributi e dei periodi contributivi effettivi (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI, SE)<sup>69</sup>. Tuttavia le informazioni riguardanti i regimi pensionistici professionali e i sistemi volontari sembrano variare molto da uno Stato membro all'altro e anche nel settore

---

<sup>66</sup> Per maggiori dettagli sulla situazione attuale e sulle misure esistenti nei vari Stati membri in materia di trasparenza è possibile consultare l'apposita relazione ESPN: Spasova et al. (di prossima pubblicazione).

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Tali calcolatori sono stati segnalati per le prestazioni di malattia solo in tre Stati membri e per le prestazioni d'invalidità solo in Belgio.

più avanzato delle prestazioni di vecchiaia non è chiaro se vi siano informazioni sufficienti per le persone in forme di lavoro atipiche.

L'aumento della digitalizzazione e il passaggio dai servizi fisici ai servizi digitali e online può creare difficoltà nell'accesso alle informazioni, in particolare per i gruppi vulnerabili (per es. le persone con scarse competenze digitali, le persone con deficit visivi/uditivi, gli anziani o i senzatetto)<sup>70</sup>. Nel contempo molti siti internet che forniscono informazioni sulla protezione sociale sono accessibili alle persone con deficit visivi (per es. BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) o deficit uditivi (per es. CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)<sup>71</sup>. In alcuni casi sono in corso riforme volte a garantire l'accessibilità delle informazioni sulle prestazioni di protezione sociale, mentre in Svezia, per esempio, le informazioni sui siti web sono già disponibili in una forma adatta a persone con disabilità di vario tipo, in uno svedese semplice o nella lingua dei segni. Le autorità svedesi devono anche mettere a disposizione interpreti a titolo gratuito. In Finlandia dal 2019 l'Istituto di previdenza sociale ha esteso i suoi servizi online anche nella lingua dei segni e offre un servizio di interpretazione per le persone disabili.

Gli uffici fisici possono svolgere un ruolo importante nel rafforzamento dell'accessibilità per le persone con disabilità e una scarsa alfabetizzazione digitale. Tuttavia in molti paesi si è assistito a un calo significativo delle opportunità di accesso fisico alle informazioni, spesso accelerato dalla crisi COVID-19. Alcuni Stati membri (come BE, EE e IT) hanno segnalato programmi volti a migliorare l'alfabetizzazione digitale e ad affrontare il divario digitale. Va inoltre osservato che alcuni dei paesi più digitalmente avanzati stanno già (ri)sviluppando l'accesso fisico o creando centri unici di servizi (EE, LV). Nel 2020 in Estonia è stato messo a disposizione un servizio a domicilio per le prestazioni pensionistiche a un prezzo ridotto fino all'inizio del 2022.

Data la complessità dei sistemi e delle procedure per accedere alle prestazioni sociali, il **coinvolgimento è un altro aspetto essenziale dell'accesso alle informazioni**, per sensibilizzare le persone sui loro diritti e sui loro obblighi nonché sull'importanza di fare parte dei sistemi di protezione sociale. Per il periodo 2017-2021 sono stati 14 gli Stati membri che hanno segnalato campagne di sensibilizzazione sui sistemi/sulle prestazioni di sicurezza sociale "in generale" o informazioni su varie prestazioni per far fronte a tali sfide. In alcuni paesi sono state condotte campagne di sensibilizzazione del pubblico sulle condizioni per accedere alle prestazioni di sicurezza sociale, in termini di contributi sociali, e sull'importanza dell'occupazione regolare, che è particolarmente rilevante per i lavoratori autonomi e per le persone in forme di lavoro atipiche. In Finlandia, per esempio, fondi per la disoccupazione e sindacati svolgono regolarmente campagne d'informazione volte a convincere i lavoratori ad aderire ai fondi per la disoccupazione per essere meglio protetti dalle perdite di reddito in caso di disoccupazione. Nella maggior parte degli Stati membri sono state anche condotte campagne su settori specifici della protezione sociale. Particolarmente interessanti sono le campagne sulle prestazioni di vecchiaia rivolte ai lavoratori atipici e ai lavoratori autonomi (CZ, DE, HR, HU)

---

<sup>70</sup> La recente relazione ESPN evidenzia problemi riguardanti l'accesso alle informazioni digitali sulle prestazioni di protezione sociale per gruppi specifici (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), tra cui persone con bassi livelli di alfabetizzazione digitale (DK, EL, LT), senzatetto (DK), persone con disabilità cognitive o fisiche (specialmente deficit visivi) (DK, EE, LT, RO) e persone anziane (EE, LV).

<sup>71</sup> Spasova et al. (di prossima pubblicazione).

e le campagne riguardanti il futuro accesso alle prestazioni e la loro adeguatezza (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

### 2.5.2. Semplificazione

La trasparenza può essere migliorata attraverso vari tipi di semplificazione: semplificazione delle norme formali di un sistema di protezione sociale (affrontata sopra), all'interno della struttura amministrativa (istituzione) stessa, o semplificazione del processo di domanda/ricettazione per accedere alle prestazioni. **Alcuni Stati membri hanno avviato o previsto riforme per semplificare i sistemi generali o specifici, estendendo o migliorando in tal modo l'accesso a più tipi di prestazioni per le categorie di persone che svolgono forme di lavoro atipiche o per i lavoratori autonomi.** L'Austria e il Portogallo hanno introdotto norme più chiare in materia di accesso per i lavoratori autonomi (per le categorie alle quali appartengono). Tra le altre misure di semplificazione adottate figura il "principio una tantum"<sup>72</sup> per la raccolta dei dati (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), la creazione o il miglioramento di portali unici per la sicurezza sociale (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) e l'automazione (parziale) dello scambio di dati (DE, EL)<sup>73</sup>.

Un'altra categoria di riforme riguarda la semplificazione delle procedure per la presentazione di domande. Tra queste rientrano misure quali il lancio di portali web con funzionalità integrate per gli utenti e la condivisione dei dati tra le varie istituzioni (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), ma anche procedure per la presentazione di domande online e precompilate (DE, IT, SK) o l'erogazione automatica delle prestazioni per le persone ammissibili in settori specifici.

#### **Riquadro 5: riforme/misure (selezionate) sulla trasparenza**

**Belgio:** l'accordo del governo federale per il 2020-2024 contiene un impegno a sviluppare il sito web *mypension.be* esistente affinché comprenda account online, strumenti di calcolo e la concessione automatica di diritti alle prestazioni. Inoltre il PNA belga cita la creazione di nuovi siti web con le stesse funzioni di *mypension* per le prestazioni di disoccupazione e le prestazioni connesse agli infortuni sul lavoro. Da marzo 2020 le persone che potrebbero avere diritto a un aumento del rimborso delle spese sanitarie sono identificate automaticamente.

**Cechia:** nel 2022 l'amministrazione ceca per la sicurezza sociale ha lanciato una campagna di sensibilizzazione sull'accesso digitale alle pensioni di vecchiaia. Altre campagne di sensibilizzazione comprendono attività mirate volte a fornire ai futuri beneficiari informazioni sull'adeguatezza delle loro prestazioni di vecchiaia. Dal 2016 il ministero ceco del Lavoro e degli affari sociali invia lettere ai lavoratori autonomi sulle potenziali implicazioni del pagamento di premi minimi per l'adeguatezza delle prestazioni e consiglia loro possibili modi per evitare la povertà in età avanzata.

**Germania:** la legge sulla panoramica delle pensioni digitali (11 febbraio 2021) prevede un portale digitale delle pensioni che fornirà informazioni sui diritti pensionistici. Il portale sarà introdotto gradualmente e la sua realizzazione sarà completata nell'autunno 2023.

**Grecia:** sono state svolte attività di informazione per sensibilizzare sul divario pensionistico di genere e per aumentare la consapevolezza delle donne sul legame tra livelli pensionistici e contributi. Inoltre nel dicembre

<sup>72</sup> Applicare il "principio una tantum" alla raccolta dei dati significa creare strutture digitali uniche complete per raccogliere in un unico luogo i dati provenienti da diverse autorità e scambiarli (registri /banche dati digitali, tessere di sicurezza sociale...).

<sup>73</sup> Una digitalizzazione maggiore/estensiva può sollevare numerosi problemi riguardo alla protezione e alla riservatezza dei dati personali. Tre paesi hanno segnalato riforme recenti o previste per affrontare tali problemi (DK, IE, NL).

2020 è stata lanciata una piattaforma online, inizialmente per fornire servizi di tele-consulenza per le persone disoccupate durante la crisi COVID-19, che è diventata permanente in seguito al suo successo.

**Italia:** il servizio di precompilazione della domanda di pensione di reversibilità è pienamente operativo da ottobre 2021. Quando una pensione di vecchiaia è sospesa a seguito del decesso di un pensionato, il servizio si attiva automaticamente e il/la coniuge è avvertito/a della procedura con un sms.

**Lettonia:** il progetto *Unified Web Platform for Government and Local Government Entities* (2018) riunisce siti web informativi in un'unica piattaforma, che sarà completata entro il 2025. La Lettonia sta inoltre sviluppando il pannello universale di dati della SSIA (l'agenzia nazionale della previdenza sociale), che raccoglie informazioni e fornisce informazioni personalizzate.

**Malta:** si è registrata una certa automazione del processo di copertura dell'assistenza sanitaria per gli anziani. A partire dal 2022 le persone di età pari o superiore a 80 anni che ricevono un'indennità supplementare poiché hanno un reddito basso saranno automaticamente (senza la necessità di un accertamento delle fonti di reddito) ammissibili all'assistenza medica gratuita.

**Portogallo:** sono disponibili nuove funzionalità informatiche tramite il servizio di sicurezza sociale online, per esempio è possibile consultare i contributi e lo storico delle prestazioni di una persona, presentare elettronicamente le domande di pensione e formulare una previsione della pensione tramite un simulatore online. Per i lavoratori autonomi è inoltre possibile usufruire di uno speciale servizio di pagamento dei contributi presso sportelli automatici. Nel maggio 2021 è stato lanciato un nuovo portale sulla sicurezza sociale (più semplice, in linea con le norme sull'accessibilità e più sicuro).

**Romania:** la procedura di presentazione delle domande per le prestazioni di invalidità è stata semplificata tramite il punto di contatto unico, una piattaforma che fornisce informazioni sulle prestazioni e orientamenti per la presentazione delle domande. Le persone assicurate possono farvi ricorso anche per richiedere prestazioni. La possibilità di presentare documenti per via elettronica è stata rafforzata durante la pandemia di COVID-19.

#### **Per i lavoratori autonomi**

**Bulgaria:** è stata aumentata l'interoperabilità delle banche dati per il monitoraggio e il pagamento delle prestazioni di assistenza sanitaria; gli utenti non devono più raccogliere e conservare documenti che attestino il pagamento delle prestazioni di assistenza sanitaria e delle prestazioni di vecchiaia. Le informazioni pertinenti sono generate da sistemi di informazione integrati che collegano le amministrazioni sanitarie, fiscali e di sicurezza sociale.

**Estonia:** le procedure per i lavoratori autonomi sono state ulteriormente semplificate con l'introduzione, nel 2019, della polizza "conto imprenditore", che monitora il reddito e le imposte dei lavoratori autonomi, mentre la banca che gestisce il conto trasmette gli importi corretti alla cassa malattia e al fondo previdenziale.

**Slovenia:** nel 2023 il sistema di informazione dei centri per il lavoro sociale avvierà la raccolta automatica di dati sul pagamento dei contributi sociali per i lavoratori autonomi e gli agricoltori.

### **3. Sintesi dei progressi**

**Il periodo di attuazione della raccomandazione del Consiglio è coinciso con la pandemia. Nel 2020-2021 l'attenzione politica si è concentrata moltissimo sulle misure di emergenza volte ad affrontarne le conseguenze sociali ed economiche;** sono stati invece dedicati meno sforzi alle riforme sistemiche per adattare i settori della protezione sociale alle realtà nuove e in continua evoluzione del mercato del lavoro. Le misure di emergenza hanno contribuito a estendere la protezione sociale a gruppi precedentemente non coperti o parzialmente coperti, ma lo hanno fatto prevalentemente in via temporanea. Nel contempo la crisi ha evidenziato anche alcune profonde lacune strutturali e la necessità di affrontarle, ma solo alcuni paesi hanno perseguito riforme strutturali.

### 3.1. Sviluppi positivi nell'accesso alla protezione sociale per tutti

Le misure attuate dal 2019 o annunciate per il futuro comprendono una serie di modifiche legislative (o di pratiche) che agevolano (agevoleranno) l'accesso concreto ai settori fondamentali della protezione sociale coperti dalla raccomandazione del Consiglio per numerosi lavoratori subordinati e lavoratori autonomi. Sarà importante monitorarne da vicino l'attuazione e gli impatti e dare seguito a quelle non ancora adottate.

**Molte riforme si concentrano nel settore della copertura formale** e dedicano particolare attenzione all'estensione e al miglioramento della protezione sociale per i **lavoratori autonomi** (in particolare lavoratori autonomi individuali e lavoratori autonomi dipendenti), passando nella maggior parte dei casi da una "assenza di copertura" a una "copertura obbligatoria". Inoltre sono state attuate, o sono previste, riforme volte a migliorare la copertura formale per i lavoratori con forme contrattuali specifiche o attivi in settori specifici. In otto Stati membri le misure di emergenza messe in atto durante la pandemia di COVID-19 per fornire una rete di sicurezza alle persone non formalmente coperte hanno di fatto innescato cambiamenti sistemici nell'accesso formale.

**Si sono registrati alcuni sviluppi positivi anche riguardo all'accesso effettivo**, per esempio la riduzione della durata dei contributi minimi richiesti per le prestazioni di disoccupazione, e **riguardo all'adeguatezza, principalmente in relazione alle prestazioni di vecchiaia per i lavoratori autonomi o per coloro che hanno maturato diritti limitati**, e in minor misura per quel che riguarda le prestazioni di disoccupazione. Per quanto riguarda la **trasparenza**, dalle informazioni disponibili emergono sia le numerose buone pratiche esistenti negli Stati membri nell'UE che la necessità di compiere ulteriori progressi.

### 3.2. Permangono difficoltà

**Il livello generale di ambizione varia molto tra i PNA**, in particolare in termini di portata, numero e tempistiche delle misure (adottate o annunciate). Salvo alcune eccezioni, la maggior parte di essi non intende affrontare tutte le lacune individuate nel quadro di monitoraggio o nel contesto del semestre europeo.

Si dovrebbe anche tenere presente che il **punto di partenza varia molto** tra i 27 Stati membri dell'UE. In particolare, i PNA di alcuni degli Stati sociali più avanzati e dotati di sistemi di sicurezza sociale universali e generosi contengono relativamente pochi impegni a realizzare nuove riforme strutturali. Viceversa, è preoccupante che alcuni Stati membri in cui i lavoratori atipici e i lavoratori autonomi non sono ancora (adeguatamente) coperti non abbiano presentato piani di riforma ambiziosi. Inoltre alcuni Stati membri ritengono di ottemperare alle disposizioni della raccomandazione allorché tutti i lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi sono formalmente coperti dai sistemi di protezione sociale, omettendo di prendere in considerazione l'accesso effettivo, l'adeguatezza e la trasparenza.

Se da un lato le misure che puntano a migliorare la copertura formale per i lavoratori autonomi sono numerose, dall'altro **le persone in forme contrattuali atipiche sono oggetto di un minor**

**numero di misure.** Permangono notevoli lacune nella copertura formale ed effettiva per entrambi i gruppi e in assenza di ulteriori riforme è probabile che persistano.

Tra le **difficoltà di attuazione riconosciute anche da molti Stati membri figurano:** la complessità di migliorare la copertura formale per i lavoratori autonomi; la necessità di affrontare la situazione di gruppi specifici di lavoratori atipici quali i lavoratori tramite piattaforme, i lavoratori domestici e gli agricoltori; il difficile equilibrio tra la capacità di garantire un accesso più efficace alle prestazioni e il finanziamento del sistema.

L'evento ad alto livello sulla **protezione sociale per i lavoratori autonomi** del giugno 2022 ha dimostrato il forte interesse di molti Stati membri ad affrontare la questione e la necessità di un ulteriore apprendimento reciproco su come affrontare le lacune che riguardano l'accesso sia formale che effettivo a un'adeguata protezione sociale.

Infine, una protezione sociale adeguata e inclusiva richiede un forte sostegno pubblico e il coinvolgimento di tutti gli attori. Tuttavia **non vi sono prove che le parti sociali,** e ancor meno le organizzazioni della società civile, **siano state coinvolte da vicino** nella preparazione dei PNA. Le organizzazioni delle parti sociali europee hanno sottolineato che tale mancanza di coinvolgimento rappresenta una preoccupazione fondamentale.

## 4. Conclusioni

**La raccomandazione del Consiglio ha svolto un ruolo determinante nell'imprimere slancio** all'introduzione di modifiche ai sistemi nazionali di protezione sociale consolidati al fine di affrontare le lacune esistenti (o crescenti). Ha dato maggiore visibilità alle questioni della copertura, dell'adeguatezza e dell'informazione in merito alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi in molti Stati membri. Inoltre numerose misure di attuazione costituiscono parte integrante dei programmi di riforma nazionali nel contesto del semestre europeo e dei PRR. Permangono tuttavia molte difficoltà di attuazione.

Con l'ulteriore accelerazione della diffusione di forme di occupazione generalmente meno protette dalla protezione sociale e considerato l'imperativo di gestire la transizione verde e digitale in modo equo, **la raccomandazione è più pertinente che mai per garantire che** i sistemi di **protezione sociale** siano idonei a proteggere buona parte della popolazione attiva dagli shock economici. Il rafforzamento dell'accesso alla protezione sociale si traduce anche in maggiori contributi per i bilanci pubblici, contribuendo così alla sostenibilità finanziaria e politica dei sistemi di protezione sociale.

**L'attuazione della raccomandazione del Consiglio deve essere ancorata a politiche socioeconomiche più ampie a livello sia dell'UE che nazionale.** È importante osservare che alcuni Stati membri hanno considerato la raccomandazione e il processo dei PNA a essa correlato come un'opportunità per riflettere sulle riforme generali dei sistemi di protezione sociale oppure per realizzare o preparare tali riforme, adattandole alle realtà sociali e del mercato del lavoro in evoluzione, ad esempio l'affermarsi del lavoro tramite piattaforme, al di là delle misure specifiche nei settori della raccomandazione.

È interessante notare che **negli ultimi anni vari Stati membri hanno anche adottato misure per ridurre il ricorso a forme contrattuali atipiche**, monitorandole meglio, riducendo gli incentivi sociali e fiscali alle assunzioni con contratti di brevissima durata o tramite il lavoro autonomo fittizio e riformando il diritto del lavoro per contrastare la segmentazione. Si tratta di azioni importanti: integrano le misure fornendo una copertura migliore alle persone in forme di lavoro atipiche, come descritto nella relazione, e dovrebbe essere dato loro seguito.

Gli sviluppi nell'accesso alla protezione sociale hanno alimentato le riflessioni del gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE. Affrontando le lacune di attuazione individuate nella presente relazione si contribuirà anche a rispondere alle richieste formulate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa di politiche sociali più forti e di una piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali nel settore della protezione sociale e dell'inclusione.

**Adattare i sistemi al fine di garantire un accesso migliore alla protezione sociale per tutti è un processo a lungo termine**, che coinvolge le parti sociali e altre organizzazioni nazionali pertinenti. È uno sviluppo positivo che siano state adottate alcune misure in vari Stati membri, ma bisogna ancora affrontare le restanti lacune nell'accesso alla protezione sociale. **La relazione della Commissione dovrebbe dare luogo a discussioni su come affrontare le**

**difficoltà rimanenti e su come l'UE potrebbe sostenere tali sforzi.**

## ALLEGATO: caratteristiche principali dei piani nazionali di attuazione (PNA) sull'accesso alla protezione sociale (e aggiornamento)<sup>74</sup>

[S: Sì; N: No]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Totale (Sì)
1. Il PNA contiene una <b>diagnosi delle lacune</b> nell'accesso alla protezione sociale	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	23/26
2. Nel PNA lo Stato membro indica che <b>ottempera</b> già alla maggior parte delle/a tutte le disposizioni della raccomandazione	S	N	S	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	7/26
3. Il PNA contiene misure/riforme volte a migliorare la <b>copertura formale</b>	N	S (P)	S (P)	S (P)	N	N	N	S (P)	S (A)	N	S (A)	S (P)	S (P)	N	S (A)	S (A)	S (P)	N	S (A)	S (P)	S (P)	S (A)	S (P)	N	N	N	16/26
4. Il PNA contiene misure/riforme volte a migliorare la <b>copertura effettiva</b>	N	S (A)	N	S (A)	N	N	N	N	S (P)	N	S (A)	N	N	N	N	S (A)	S (P)	N	S (A)	N	N	S (A)	N	N	S (P)	N	9/26
5. Il PNA contiene misure/riforme volte a migliorare l' <b>adeguatezza</b>	S (P)	S (A)	S (A)	S (A)	N	S (P)	S (P)	S (A)	N	S (P)	S (A)	N	N	S (A)	N	N	N	S (A)	S (A)	S (P)	N	S (A)	N	N	N	N	14/26
6. Il PNA contiene misure/riforme volte a migliorare la <b>trasparenza</b>	N	S (P)	S (A)	S (P)	S (A)	S (P)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S (A)	N	N	N	N	6/26
7. Le misure/riforme <b>affrontano tutte (o la maggior parte del)le lacune</b> nell'accesso alla protezione sociale*	N	S	N	N	N	N	S~	S	N	S~	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S~	N	N	6/26

<sup>74</sup> Gli Stati membri sono stati invitati, tramite i delegati del CPS, a fornire alla Commissione (nel corso dell'estate 2022) un aggiornamento sulle loro misure e riforme in materia di accesso alla protezione sociale.

[S: Sì; N: No]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Totale (Sì)
8. Il PNA fa riferimento alle misure adottate in <b>risposta alla</b> pandemia di <b>COVID-19</b>	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	24/26
9. Il PNA fa riferimento <b>solo/prevalentemente</b> alle misure adottate in risposta alla pandemia di COVID-19	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	3/26
10. Il PNA fa riferimento alle misure adottate durante la pandemia di COVID-19 che sono diventate <b>permanenti</b>	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	S	N	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	8/26
11. Il PNA contiene misure specifiche per i <b>giovani</b>	S	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S	S	S	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. Il PNA contiene misure specifiche per i lavoratori tramite <b>piattaforme</b>	N	S	N	S	N	N	N	N	S+	N	N	N	S+	N	N	S	N	N	N	N	N	S+	S	N	S	N	8/26
13. Il PNA contiene misure volte a migliorare le <b>statistiche</b> a livello nazionale	N	S	N	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N	N	N	N	N	5/26
14. Il PNA fa espressamente riferimento alla <b>consultazione delle parti sociali</b> nella preparazione del PNA o di alcune delle sue misure	N	S	N	N	S	N	N	S	N	S	S	N	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	9/26
15. Il piano di ripresa e resilienza (PRR) contiene <b>riforme/investimenti</b> volti a migliorare l'accesso alla protezione sociale	S	S	N	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S	-	N	S	S	N	S	S	S	S	S	N	S	S	18/25

Fonti: piani nazionali di attuazione e PRR. Nota: sono presi in considerazione solo 26 Stati membri poiché a dicembre 2022 il Lussemburgo non aveva presentato il suo piano nazionale di attuazione. Nota: \*lacune misurate tramite gli indicatori del quadro di monitoraggio sull'accesso alla protezione sociale CE/CPS; (A) = adottate; (P) = previste; S~: per questi Stati membri esistono solo lacune limitate da colmare (in base agli indicatori del quadro di monitoraggio sull'accesso alla protezione sociale); S+: il PNA di questi Stati membri non prevede misure specifiche, mentre il PNRR le contempla.