C/2025/106

10.1.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

Squilibri nella protezione sociale in generale e per le «nuove forme di lavoro» e i «lavoratori atipici» in particolare

(parere d'iniziativa)

(C/2025/106)

Relatrice: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Consiglieri	Anna KWIATKIEWICZ (per il I gruppo) Cristóbal MOLINA NAVARRETE (per la relatrice del II gruppo)
Decisione dell'Assemblea plenaria	15.2.2024
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	3.10.2024
Adozione in sessione plenaria	23.10.2024
Sessione plenaria n.	591
Esito della votazione (favorevoli/ contrari/astenuti)	140/13/51

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE ricorda che l'Unione europea e gli Stati membri, tenendo presente i diritti sociali come quelli definiti dalla Carta sociale europea, hanno come obiettivo non solo quello di promuovere un livello occupazionale elevato e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ma anche quello di realizzare «una protezione sociale adeguata» (articolo 151 del TFUE). Nella stessa ottica, pure il principio 12 del pilastro europeo dei diritti sociali riconosce il «diritto a un'adeguata protezione sociale» per i lavoratori, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, e questo vale anche, «a condizioni comparabili», per i lavoratori autonomi.

1.2. Il CESE osserva che, come indicato in una recente relazione della Commissione europea, nelle economie più competitive e nei mercati del lavoro più dinamici, come quello dell'UE e quelli dei singoli Stati membri, le cosiddette forme di occupazione atipiche sono presenti ormai da diversi decenni. Detta relazione conferma che, in termini di volumi, il lavoro atipico assorbe più di un terzo della forza lavoro nell'Unione europea. Secondo le relazioni dell'OIL in materia, le cause che danno origine a questi processi di passaggio dal lavoro tipico a quello atipico sono varie e stanno aumentando, come la globalizzazione, le innovazioni organizzative nelle imprese, la digitalizzazione, le condizioni stesse del progresso sociale, nonché i cambiamenti e le carenze nella regolazione dei rapporti di lavoro.

1.3. Il CESE prende atto della convergenza di opinioni a livello istituzionale basata sulle ricerche disponibili (OIL, Commissione, Consiglio, Parlamento europeo) affinché siano incluse come lavoro atipico tutte le forme non inquadrabili come occupazione di tipo convenzionale (lavoratori dipendenti o subordinati, a tempo pieno o a tempo indeterminato), comprendendo inoltre le nuove modalità (occupazione temporanea, a tempo parziale, lavoro intermittente, lavoro a chiamata, lavoro mediante piattaforme digitali, rapporti di lavoro dissimulati, lavoro autonomo economicamente dipendente o vulnerabile). Sebbene l'OIL differenzi chiaramente il lavoro atipico dal lavoro precario, i lavoratori atipici non godono dello stesso livello di protezione delle persone occupate in lavori convenzionali, dato che in molti casi non è garantito l'accesso a prestazioni sufficienti e sostenibili.

1.4. Il CESE sottolinea che praticamente tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno ratificato la Carta sociale europea (almeno quella del 1961), il che significa che essi hanno accettato di farsi carico dell'impegno «a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale» e «ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale», come prevede l'articolo 12 (paragrafi 2 e 3) della suddetta Carta. Pertanto, il CESE esorta le istituzioni della governance europea e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e tenuto conto del dialogo sociale ai livelli appropriati, ad assicurare l'adattamento dei sistemi di protezione sociale alle forme di lavoro non convenzionale, per garantire una copertura e prestazioni sufficienti, oltre che sostenibili, e per assicurare un'occupazione e una vita dignitose.

1.5. Il CESE ritiene che, fatta salva la possibilità di prendere in considerazione uno strumento normativo, il percorso delineato nella raccomandazione del Consiglio agli Stati membri sull'accesso a una protezione sociale sia per i lavoratori subordinati che per quelli autonomi consenta di compiere progressi per quanto riguarda:

a) sistemi di protezione sociale adeguati (colmare le lacune in materia di accesso formale);

b) diritti cumulabili o trasferibili tra sistemi (copertura effettiva);

c) prestazioni sufficienti, con un contributo proporzionale (adeguatezza);

d) informazioni adeguate sui diritti e sugli obblighi (trasparenza).

1.6. Nell'ottica dell'OIL, sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili sono una condizione essenziale per garantire la qualità della vita di tutte le persone. Il CESE ritiene pertanto necessario che, conformemente alle prassi nazionali, gli Stati membri compiano progressi in materia di sistemi di protezione sociale che si concentrino non solo sui lavoratori, tipici o atipici, ma anche sull'insieme dei cittadini, accordando alle persone non in grado di lavorare un reddito minimo che combini incentivi e ritorno al lavoro per chi è in grado di lavorare, conformemente al principio 14 del pilastro europeo dei diritti sociali, garantendo in ogni momento una protezione sufficiente e la sostenibilità finanziaria dei sistemi stessi.

1.7. Quale presupposto di questi progressi, il CESE invita gli Stati membri a procedere a un riesame approfondito e completo delle fonti di finanziamento dei sistemi di protezione sociale affinché, senza compromettere la creazione di posti di lavoro, sia garantita la loro sostenibilità finanziaria. L'UE può sostenere gli Stati membri in questo sforzo agevolando lo scambio di esperienze relative alla revisione/riforma dei sistemi nazionali di protezione sociale.

1.8. Il CESE riconosce che la responsabilità primaria dell'adeguamento dei sistemi di protezione sociale alle mutazioni dell'economia e dei mercati del lavoro spetta agli Stati membri, con la partecipazione del dialogo sociale. Tuttavia, nel quadro del principio di sussidiarietà, l'Unione dovrebbe compiere maggiori sforzi per aiutare gli Stati membri ad affrontare gli ostacoli individuati come più importanti al fine di prendere in esame e, ove necessario, intervenire sulle carenze in materia di protezione sociale per il lavoro atipico, in modo che, senza compromettere i vantaggi in termini di flessibilità per le imprese e i lavoratori, siano garantite prestazioni sufficienti e sostenibili comparabili a quelle del lavoro tipico.

1.9. Il CESE osserva che la CGUE e i tribunali nazionali limitano la possibilità di attuare, attraverso le leggi nazionali, azioni positive per correggere i divari di genere nella protezione sociale. Propone pertanto alla Commissione e al Consiglio di riformare la direttiva 79/7/CE ([1]) al fine di metterla al passo con i tempi. Il CESE invita quindi la Commissione a valutare quanto prima l'attuazione della direttiva 79/7/CE e, se del caso, a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo le riforme ritenute più appropriate affinché gli Stati membri possano promuovere, nel quadro del dialogo sociale, rimedi effettivi per tali lacune, conformemente all'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE.

1.10. Il CESE ritiene che lo scambio di esperienze tra gli Stati membri costituisca un altro strumento utile a far progredire le migliori pratiche per l'adattamento dei sistemi nazionali di protezione sociale ai moderni mercati del lavoro caratterizzati da una varietà di contratti e accordi contrattuali, di cui il 40 % ([2]) corrisponde a lavoro atipico, correggendo gli squilibri eventualmente esistenti. Invita pertanto la Commissione a promuovere tali incontri di apprendimento reciproco, facilitando la partecipazione delle parti sociali nazionali e del CESE.

([1]) Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24).

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

2. **Contesto, motivazione ed elementi principali del tema del parere**

2.1. Garantire un'adeguata protezione sociale per tutti fa parte del concetto di lavoro dignitoso. Ciò è stato ribadito dal CESE nel suo parere in merito alla comunicazione della Commissione europea sul lavoro dignitoso in tutto il mondo ([3]).

2.2. Un futuro sostenibile per l'Unione europea può essere basato soltanto sulla combinazione tra un sistema economico solidamente competitivo e una forte dimensione sociale. Per questo motivo il CESE raccomanda di migliorare la protezione sociale di tutte le persone in quanto elemento fondamentale e indispensabile del modello sociale europeo. Il Comitato ha formulato una raccomandazione in questo senso anche nel parere sull'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali al fine di garantire la solvibilità di sistemi di protezione sociale affidabili, adeguati e sufficienti ([4]), rispettando nel contempo le diverse tradizioni nazionali e la ripartizione delle competenze.

2.3. Il CESE rileva un deciso passaggio dalle forme tipiche di occupazione (dipendente, a tempo indeterminato, a tempo pieno) a quelle atipiche, siano esse tradizionali (a tempo parziale, temporaneo, intermittente) o nuove (lavoro su piattaforme digitali, lavoro autonomo economicamente dipendente o vulnerabile ([5])) (OIL, 2016 ([6]); Eurofound, 2017 ([7]); Consiglio, 2019 ([8]); Commissione, 2023 ([9])). I cambiamenti nel mondo del lavoro, le fluttuazioni e crisi macroeconomiche e le riforme normative incidono su tutti questi processi.

2.4. Il CESE ha già avuto l'opportunità di esprimere il proprio sostegno al rafforzamento delle condizioni di trasparenza e prevedibilità dell'occupazione nel diritto dell'UE e nazionale per i lavoratori, in particolare i lavoratori atipici ([10]). Tali condizioni di trasparenza comprendono la protezione sociale.

2.5. Alla luce di questi sviluppi nell'economia e nei mercati del lavoro, le istituzioni europee avvertono che queste forme atipiche, oltre a offrire opportunità di flessibilità gestionale tanto alle imprese quanto alle persone, comportano anche rischi connessi all'insicurezza economica. Inoltre, come sottolineato dalla Commissione (2023) e dall'OIL (2016), queste lacune nella protezione sociale possono avere un impatto negativo sull'insieme dell'economia e della società, in quanto mettono a rischio la domanda interna, gli investimenti nel capitale umano e la coesione sociale.

2.6. Il CESE concorda con il Consiglio e la Commissione sul fatto che le persistenti carenze dei sistemi di protezione sociale per quanto riguarda le forme di occupazione atipiche aggravano i divari tra le generazioni di cittadini, i generi o i gruppi sociali. La ragione principale di queste potenziali situazioni di disparità sociale risiede nel fatto che nelle forme di lavoro atipiche prevale l'assunzione di giovani, immigrati e donne, di modo che questi gruppi sono concentrati in lavori temporanei, a tempo parziale, intermittenti o discontinui, su richiesta, con contratti a zero ore, ecc.

2.7. In linea con quanto proposto dall'OIL, secondo il CESE, in questo scenario sarebbe possibile dare un contributo decisivo alla riduzione delle disuguaglianze, compreso il divario di genere nella protezione sociale, ponendo rimedio alle carenze di accesso a una protezione sociale sufficiente per le forme di lavoro atipico, compreso il lavoro autonomo, in particolare per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti e coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità, attraverso un mix di adeguate riforme legislative e non legislative, misure politiche e finanziamenti ([11]).

([3]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lavoro dignitoso in tutto il mondo» [COM(2022) 66 final] (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 149).
([4]) Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il pilastro europeo dei diritti sociali — valutazione dell'attuazione iniziale e raccomandazioni per il futuro» (parere di iniziativa) (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 1).
([5]) https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/Study-on-the-extent-of-dependent-self-employment-in-the-EU.pdf.
([6]) https://www.ilo.org/publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping.
([7]) https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/non-standard-forms-employment-recent-trends-and-future-prospects.
([8]) GU C 387 del 15.11.2019, pag. 1.
([9]) COM(2023) 43 final.
([10]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi» [COM(2018) 132 final] (GU C 440 del 6.12.2018, pag. 135).
([11]) Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Parità di genere nei mercati del lavoro europei» (parere esplorativo richiesto dal Parlamento europeo) (GU C 110 del 22.3.2019, pag. 26).

2.8. Il CESE prende atto della relazione ([12]) della Commissione al Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, secondo la quale, nel 2021, quasi il 40 % della popolazione occupata nell'UE è coinvolto in forme di lavoro atipiche. Quasi un milione di persone è occupato come lavoratore autonomo economicamente dipendente. Il CESE osserva che un importante corpus di dottrina giuridica internazionale ([13]), fatto proprio dalla Commissione europea, mostra che la maggior parte dei sistemi di sicurezza sociale presenta carenze sul piano di un'adeguata protezione di queste situazioni dei lavoratori atipici.

2.9. Il CESE osserva che l'OIL esprime preoccupazione anche per l'aumento del rischio di insicurezza economica per le forme di occupazione atipiche e, al fine di prevenirlo, chiede misure legislative e politiche che, senza privare i posti di lavoro atipici della flessibilità ad essi associata, garantiscano un'adeguata protezione sociale (accesso, copertura effettiva, adeguatezza e trasparenza) ([14]). I mercati del lavoro contemporanei offrono quindi maggiori e migliori opportunità, che però coesistono anche con molte situazioni di sottoprotezione sociale. Di conseguenza, secondo il CESE le istituzioni della governance europea e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e tenuto conto del dialogo sociale ai livelli appropriati, devono intensificare i loro sforzi per garantire che i sistemi di protezione sociale si adattino a queste forme di lavoro non convenzionale, nell'ottica di assicurare una copertura e prestazioni sufficienti, oltre che sostenibili, e un'occupazione e una vita dignitose. Per rendere possibile la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale è necessario che i tassi di occupazione siano stabili e alti.

3. **Il contesto europeo e i contributi istituzionali e scientifici**

3.1. Il CESE ricorda che il principio 12 del pilastro europeo dei diritti sociali riconosce il «diritto a un'adeguata protezione sociale» per tutti i lavoratori subordinati, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro. Lo stesso diritto è riconosciuto, a condizioni analoghe, ai lavoratori autonomi. Gli Stati membri dovrebbero pertanto essere incoraggiati e sostenuti nella riforma dei loro sistemi nazionali di protezione sociale affinché l'accesso alla stessa sia garantito a tutti, indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro, come pure ai lavoratori autonomi. A tal fine, i lavoratori atipici dovrebbero poter beneficiare di una protezione equivalente a quella dei lavoratori convenzionali, in modo da avere accesso a benefici sufficienti e sostenibili proporzionati ai loro versamenti contributivi.

3.2. Al fine di attuare tale obiettivo di politica sociale, l'8 novembre 2019 il Consiglio EPSCO ha adottato la raccomandazione del Consiglio ([15]) sull'accesso alla protezione sociale, in cui raccomanda agli Stati membri di garantire che tutti i lavoratori subordinati e autonomi possano beneficiare di:

a) sistemi di protezione sociale (colmare le lacune in materia di accesso formale);

b) diritti cumulabili o trasferibili tra sistemi (copertura effettiva);

c) prestazioni sufficienti, con un contributo proporzionale (adeguatezza);

d) informazioni adeguate sui diritti e sugli obblighi (trasparenza).

3.3. Il punto 19 della raccomandazione del Consiglio invita gli Stati membri ad attuare i principi enunciati e a presentare un piano per fornire informazioni sulle corrispondenti misure da adottare a livello nazionale. A dicembre 2022 tutti gli Stati membri, tranne il Lussemburgo, avevano presentato tale piano nazionale di attuazione. Detti piani sono stati discussi dal Consiglio EPSCO nel dicembre 2021, nel quadro del semestre europeo, e nel maggio 2022, in sede di Comitato per la protezione sociale. Sono state inoltre consultate le parti sociali (maggio 2022).

([12]) COM(2023) 43 final.

([13]) Spasova, S., et al., *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies, report from the European Social Policy Network for the European Commission* [Accesso alla protezione sociale per le persone che lavorano con contratti atipici e come lavoratori autonomi in Europa. Uno studio delle politiche nazionali, relazione della Rete europea per la politica sociale per la Commissione europea], Lussemburgo, 2017; M. Westerveld y M. Olivier (dir.), *Social Security outside the Realm of the Employment Contract. informal Work and Employee-Like Workers* [La sicurezza sociale oltre l'ambito del contratto di lavoro. Lavoro informale e lavoratori «simil-dipendenti»], Cheltenham, Edward Elgar, 2019; I. Daugareilh, *Introduction: social protection for digital platform workers in Europe* [Introduzione: la protezione sociale per i lavoratori delle piattaforme digitali in Europa], International Social Security Review, vol. 74, n. 3-4, edizione speciale, 2021, pagg. 5-12.

([14]) *Non-Standard Employment around the World.Understanding Challenges, Shaping Prospects* [L'occupazione non convenzionale in tutto il mondo. Comprendere le sfide, definire le prospettive], Ginevra, BIT, 2016, pagg. 18-19.

([15]) https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9478.

3.4. La Commissione ha esaminato in che misura gli Stati membri hanno finora conseguito gli obiettivi della raccomandazione. Il CESE prende atto della relazione ([16]) presentata a tal fine (gennaio 2023), nella quale rileva alcuni progressi e numerose lacune. Oltre ai già citati piani nazionali, la Commissione ha tenuto conto degli obiettivi delle riforme strutturali legate al miglioramento della protezione sociale del lavoro atipico nei PNRR.

3.5. Il CESE osserva che i PNRR accelerano la transizione digitale e verde. La transizione digitale promuove l'espansione dell'economia e il lavoro mediante piattaforme digitali. Ciò offre notevoli opportunità di accesso al mercato del lavoro e di entrate supplementari che migliorano il livello di reddito, ma crea anche divari in termini di protezione sociale che possono costituire ostacoli a una vita dignitosa, in particolare per i gruppi più vulnerabili.

3.6. Affinché si possa conseguire l'obiettivo di una protezione sociale adeguata di cui all'articolo 151 del TFUE, il CESE ritiene necessario un approfondimento nella gestione equa ed efficiente della transizione verde, e ciò richiede anche l'adeguamento e il rafforzamento delle reti di sicurezza sociale preesistenti degli Stati membri, con il sostegno dell'Unione europea e tenuto conto del dialogo sociale ai vari livelli appropriati, al fine di compensare gli effetti della lotta ai cambiamenti climatici sul benessere delle persone, sui gruppi e sulle zone più vulnerabili.

3.7. Dall'inizio del 2022 è emersa una nuova sfida per le economie, la società e i sistemi di protezione europei: il contesto economico e geopolitico innescato dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Questo conflitto persistente comporta nuovi rischi di povertà per le famiglie già vulnerabili, in particolare per quelle i cui membri sono scarsamente qualificati, non lavorano a tempo pieno, svolgono altre forme di lavoro atipico oppure sono economicamente inattivi. Ne consegue la necessità di promuovere sistemi nazionali di protezione sociale sostenibili e inclusivi nel quadro del semestre europeo, in quanto essi generano benefici sia sociali che economici. Tali sistemi sono importanti per il buon funzionamento dei mercati del lavoro, in quanto offrono sostegno in caso di difficoltà nel corso della vita, come la malattia o la disoccupazione. Al tempo stesso, questi sistemi aiuteranno nella transizione da un posto di lavoro a un altro e ridurranno i periodi di inattività per coloro che possono lavorare.

3.8. Il CESE osserva che dal 2019 la Commissione e il Consiglio hanno avviato diverse iniziative, anche legislative, legate alla protezione del lavoro atipico (adeguatezza dei salari promozione di un reddito minimo adeguato per l'inclusione attiva, direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, comprese informazioni sulla sicurezza sociale, direttiva volta a migliorare il lavoro mediante piattaforme digitali, ecc.).

3.9. Il CESE osserva che la Commissione vigila sulle questioni relative alla protezione sociale nel quadro del semestre europeo. Inoltre, il monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale (uno strumento sviluppato con il Comitato per la protezione sociale per individuare le principali tendenze sociali nell'UE) determina ogni anno quali Stati membri siano confrontati a sfide sociali fondamentali in relazione all'accesso alla protezione sociale.

4. **Osservazioni generali**

4.1. Il CESE sottolinea che praticamente tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno ratificato la Carta sociale europea, il che significa che essi hanno accettato di farsi carico dell'impegno «a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale» e «ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale», come prevede l'articolo 12 (paragrafi 2 e 3) della suddetta Carta ([17]). Di conseguenza, gli Stati membri si sono impegnati ad adattare costantemente i loro sistemi ai cambiamenti dei mercati del lavoro nel contesto di economie in evoluzione e competitive, al fine di garantire un'equa protezione sociale a tutti attraverso sistemi adeguati, sufficienti e sostenibili e, se del caso, vanno sostenuti nei loro propositi.

4.2. Alla luce della relazione della Commissione (2023), il CESE osserva che la stragrande maggioranza dei sistemi di protezione sociale è ancora concepita per posti di lavoro e lavoratori standard o convenzionali (approccio contributivo). Di conseguenza, una parte crescente della popolazione attiva non gode di una protezione sociale sufficiente a causa della situazione di rischio più elevato e di vulnerabilità nel mercato del lavoro (dipendente o autonomo) o del tipo di rapporto di lavoro che svolge.

([16]) COM(2023) 43 final.
([17]) Carta sociale europea (riveduta).

4.3. Il CESE prende atto dell'estrema diversità tra uno Stato membro e l'altro nell'attuazione della raccomandazione e rileva notevoli squilibri territoriali. Il CESE condivide la preoccupazione della Commissione secondo cui solo una minoranza di Stati membri affronta in modo globale e coerente le lacune esistenti in termini di accesso effettivo, copertura effettiva e adeguatezza della protezione sociale. Ne consegue l'urgente necessità di intensificare e accelerare gli sforzi di attuazione, sulla base dei principi della buona governance, al fine di correggere tali carenze. 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.

4.4. Il CESE accoglie con favore l'uso di indicatori oggettivi per misurare i progressi compiuti dall'adozione della raccomandazione. Tuttavia, detti indicatori devono essere aggiornati per migliorare la trasparenza, in quanto si riscontrano lacune nei dati per diverse categorie di lavoro atipico, come il lavoro stagionale nei settori agricolo e alimentare (lavoratori temporanei, distaccati o intermittenti), con conseguenti carenze nelle statistiche di Eurostat. L'opera di aggiornamento della serie di indicatori utilizzati è cruciale per assicurarne la comparabilità e la rilevanza statistica.

4.5. Il CESE prende atto degli scambi di informazioni tra i rappresentanti degli Stati membri e le parti sociali. Ritiene tuttavia necessario migliorare il controllo dell'accesso alla protezione sociale in tutti gli Stati membri dell'UE e perfezionare le informazioni disponibili sulla concretizzazione dei rischi, sulla fruizione di prestazioni, sulla quantificazione delle lacune nella copertura formale e sull'adeguatezza, data l'ampia varietà di situazioni negli Stati membri. Occorre inoltre incoraggiare gli Stati membri a elaborare regimi di protezione sociale adeguati per i lavoratori autonomi e a intervenire in tutti i settori della protezione sociale previsti.

4.6. Il CESE osserva che alcuni settori della protezione sociale presentano lacune maggiori. È il caso delle prestazioni di disoccupazione (13 Stati membri), delle prestazioni di malattia (11) e delle prestazioni di maternità (9). Le categorie coinvolte 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. Inoltre, i lavoratori autonomi in 19 Stati membri e alcuni lavoratori atipici in 17 di essi non risultano coperti in almeno un settore della protezione sociale.

4.7. Il CESE ritiene che la Commissione debba intensificare il suo sostegno agli Stati membri perché possano far fronte agli ostacoli individuati, al fine di prendere in esame e, ove necessario, porre rimedio alle carenze in materia di protezione sociale per il lavoro atipico. Oltre alla necessità di mantenere un'adeguata flessibilità del mercato del lavoro, va considerata la complessità di estendere la copertura ai lavoratori autonomi (in particolare l'assicurazione contro la disoccupazione e l'invalidità) e a gruppi specifici quali i lavoratori delle piattaforme digitali, i lavoratori domestici, i lavoratori agricoli, ecc. È opportuno tenere conto delle buone pratiche.

4.8. Il CESE è consapevole del fatto che le misure volte a ridurre il ricorso a contratti atipici, senza perdere flessibilità per le imprese e i lavoratori, contribuiscono a colmare le lacune nella copertura formale ed effettiva (si pensi, ad esempio, alle misure adottate nei Paesi Bassi, in Polonia e in Germania). Tali misure comprendono la riduzione degli incentivi sociali e fiscali ai contratti a breve termine o di lavoro autonomo fittizio, la regolamentazione del lavoro mediante piattaforme digitali o la riforma della legislazione sul lavoro per affrontare la segmentazione. Una classificazione corretta garantisce l'accesso a una protezione sociale adeguata e crea un contesto normativo più chiaro.

5. **Osservazioni particolari**

5.1. Il CESE prende atto della panoramica dei 26 piani nazionali di attuazione che è contenuta nella relazione della Commissione, da cui si evince che quasi tutti i piani fanno riferimento alle lacune esistenti o residue nell'accesso alla protezione sociale a livello nazionale, ma che solo nella metà degli Stati membri si affrontano tutti i gruppi e tipi di lacune. Alcuni Stati membri ritengono di aver attuato tutte le disposizioni della raccomandazione (Bulgaria e Svezia) o quasi tutte (Austria, Cechia, Francia, Polonia e Ungheria).

5.2. Il CESE rileva inoltre con preoccupazione l'estrema diversità, tra un paese e l'altro, dei calendari di attuazione (adottati o previsti): 10 piani si concentrano su una misura politica o legislativa principale, 11 comprendono una serie di 3-8 misure e solo il piano del Belgio propone più di 30 misure. Soltanto 13 Stati membri menzionano le misure adottate.

5.3. Il CESE ritiene necessario che i piani nazionali di attuazione tengano conto di tutti i gruppi di lavoratori atipici e non solo di taluni gruppi specifici, e raccomanda di rivedere tutti i regimi/settori di protezione sociale al fine di ridurre i divari esistenti. Diciassette Stati membri affrontano la situazione delle lacune nella protezione sociale in modo selettivo e si concentrano sui lavoratori autonomi.

5.4. Alla luce della relazione della Commissione, il CESE osserva che un piccolo gruppo di piani nazionali di attuazione (come quelli di Belgio, Estonia e Cipro) contiene informazioni dettagliate su ciascuna misura prevista, ma la maggior parte degli Stati membri non precisa le misure annunciate per il futuro. Il CESE invita la Commissione a essere più completa per quanto riguarda la richiesta e la valutazione delle informazioni minime per tali piani, al fine di migliorare gli indicatori di trasparenza per le diverse situazioni di atipicità, evitando nel contempo di creare ulteriori oneri burocratici.

5.5. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che solo un numero limitato di piani menziona il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione dei piani stessi, e che non si fa alcun riferimento ad altre parti interessate, come le organizzazioni della società civile. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri ad attuare i suddetti piani nel quadro del dialogo sociale, con le parti sociali e con le organizzazioni della società civile.

5.6. Il CESE ritiene che tali piani potrebbero essere più efficaci se la Commissione richiedesse un miglior collegamento con le misure politiche previste dai PNRR e con le misure di monitoraggio nel contesto del semestre europeo. Secondo il CESE, questo collegamento massimizzerebbe il loro impatto positivo e ridurrebbe eventuali incoerenze. A tal fine, gli Stati membri devono ricevere il sostegno opportuno.

5.7. Nell'ottica dell'OIL, sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili sono una condizione essenziale per garantire la qualità della vita di tutte le persone. Il CESE ritiene pertanto necessario incoraggiare gli Stati membri a compiere progressi in materia di sistemi di protezione sociale che si concentrino non solo sui lavoratori, tipici o atipici, ma anche sull'insieme dei cittadini, in linea con la prassi nazionale pertinente, al fine di progredire – ove opportuno – verso sistemi più universali, garantendo in ogni momento una protezione sufficiente e la sostenibilità finanziaria dei sistemi stessi ([18]).

5.8. Il CESE raccomanda alla Commissione, al fine di conciliare il lavoro dignitoso e la sovranità alimentare, di migliorare la protezione sociale dei lavoratori stagionali nel settore agroalimentare promuovendo, tra l'altro, attività di apprendimento reciproco per gli Stati membri, anche nell'ambito della lotta al lavoro sommerso.

5.9. Il CESE osserva che la CGUE e i tribunali nazionali limitano la possibilità di attuare, attraverso le leggi nazionali, azioni positive per correggere i divari di genere nella protezione sociale. Propone pertanto alla Commissione e al Consiglio di riformare la direttiva 79/7/CE al fine di metterla al passo con i tempi. Il CESE invita quindi la Commissione a valutare quanto prima l'attuazione della direttiva 79/7/CE e, se del caso, a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo le riforme ritenute più appropriate affinché gli Stati membri possano promuovere, nel quadro del dialogo sociale, rimedi effettivi per tali lacune, conformemente all'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE.

5.10. Il CESE ritiene che lo scambio di esperienze tra gli Stati membri costituisca un altro strumento utile a far progredire le migliori pratiche per l'adattamento dei sistemi nazionali di protezione sociale al lavoro atipico, correggendo gli squilibri eventualmente esistenti. Il Comitato invita pertanto la Commissione a promuovere tali incontri di apprendimento reciproco, facilitando la partecipazione delle parti sociali nazionali e, ove opportuno, del Comitato stesso.

Bruxelles, 23 ottobre 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

([18]) Ad esempio i redditi minimi degli Stati nazionali, che tra l'altro agevolano il ritorno al lavoro, in linea con il principio 14 del pilastro europeo dei diritti sociali.

ALLEGATO

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi (articolo 75, paragrafo 3, del Regolamento interno):

Emendamento 1

SOC/802

Squilibri nella protezione sociale

Punto 5.9

Modificare come segue:

Parere della sezione	Emendamento
Il CESE osserva che la CGUE e i tribunali nazionali limitano la possibilità di attuare, attraverso le leggi nazionali, azioni positive per correggere i divari di genere nella protezione sociale. ***Propone pertanto alla Commissione e al Consiglio di riformare la direttiva 79/7/CE al fine di metterla al passo con i tempi.*** Il CESE invita quindi la Commissione a valutare quanto prima l'attuazione della direttiva 79/7/CE e***, se del caso, a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo*** le riforme ritenute più appropriate ***affinché gli Stati membri possano promuovere***, nel quadro del dialogo sociale, ***rimedi effettivi per tali lacune, conformemente*** all'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE.	Il CESE osserva che la CGUE e i tribunali nazionali limitano la possibilità di attuare, attraverso le leggi nazionali, azioni positive per correggere i divari di genere nella protezione sociale. Il CESE invita quindi la Commissione a valutare quanto prima l'attuazione della direttiva 79/7/CE e ***a incoraggiare gli Stati membri a realizzare*** le riforme ritenute più appropriate ***per porre rimedio a tali divari a livello nazionale***, nel quadro del dialogo sociale, ***mediante l'adozione di azioni positive, come previsto*** all'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE.

Motivazione

Invece di chiedere una revisione della direttiva 79/7/CE, in questo punto bisognerebbe invitare gli Stati membri a realizzare le opportune riforme. L'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE recita come segue: «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali».

Esito della votazione

Voti favorevoli:	82
Voti contrari:	90
Astensioni:	20

Emendamento 2

SOC/802

Squilibri nella protezione sociale

Punto 1.5

Modificare come segue:

Parere della sezione	Emendamento
Il CESE ritiene che, ***fatta salva la possibilità di prendere in considerazione uno strumento normativo***, il percorso delineato nella raccomandazione del Consiglio agli Stati membri sull'accesso a una protezione sociale sia per i lavoratori subordinati che per quelli autonomi consenta di compiere progressi per quanto riguarda:	Il CESE ritiene che, ***fatte salve eventuali ulteriori misure dell'UE volte ad affrontare le sfide rimanenti***, il percorso delineato nella raccomandazione del Consiglio agli Stati membri sull'accesso a una protezione sociale sia per i lavoratori subordinati che per quelli autonomi consenta di compiere progressi per quanto riguarda:
a) sistemi di protezione sociale adeguati (colmare le lacune in materia di accesso formale);	a) sistemi di protezione sociale adeguati (colmare le lacune in materia di accesso formale);
b) diritti cumulabili o trasferibili tra sistemi (copertura effettiva);	b) diritti cumulabili o trasferibili tra sistemi (copertura effettiva);
c) prestazioni sufficienti, con un contributo proporzionale (adeguatezza);	c) prestazioni sufficienti, con un contributo proporzionale (adeguatezza);
d) informazioni adeguate sui diritti e sugli obblighi (trasparenza).	d) informazioni adeguate sui diritti e sugli obblighi (trasparenza).

Motivazione

Non è necessario fare riferimento alla possibilità di prendere in considerazione uno strumento normativo, tenuto conto delle conclusioni a cui è giunta la Commissione nella sua relazione sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. In tale relazione si afferma, tra l'altro, quanto segue:

— La raccomandazione del Consiglio ha svolto un ruolo determinante nell'imprimere slancio all'introduzione di modifiche ai sistemi nazionali di protezione sociale consolidati.

— 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.

— 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 piani nazionali di attuazione a essa correlato come un'opportunità per riflettere sulle riforme generali dei sistemi di protezione sociale, oppure per realizzare o preparare tali riforme.

— 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.

— La relazione dovrebbe dare luogo a discussioni su come affrontare le difficoltà rimanenti e su come l'UE potrebbe sostenere tali sforzi.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 81

Voti contrari: 105

Astensioni: 12

Emendamento 3

SOC/802

Squilibri nella protezione sociale

Punto 1.9

Modificare come segue:

Parere della sezione	Emendamento
Il CESE osserva che la CGUE e i tribunali nazionali limitano la possibilità di attuare, attraverso le leggi nazionali, azioni positive per correggere i divari di genere nella protezione sociale. ***Propone pertanto alla Commissione e al Consiglio di riformare la direttiva 79/7/CE al fine di metterla al passo con i tempi.*** Il CESE invita quindi la Commissione a valutare quanto prima l'attuazione della direttiva 79/7/CE e***, se del caso, a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo*** le riforme ritenute più appropriate ***affinché gli Stati membri possano promuovere***, nel quadro del dialogo sociale, ***rimedi effettivi per tali lacune, conformemente*** all'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE.	Il CESE osserva che la CGUE e i tribunali nazionali limitano la possibilità di attuare, attraverso le leggi nazionali, azioni positive per correggere i divari di genere nella protezione sociale. Il CESE invita quindi la Commissione a valutare quanto prima l'attuazione della direttiva 79/7/CE e ***a incoraggiare gli Stati membri a realizzare*** le riforme ritenute più appropriate ***per porre efficacemente rimedio a tali divari a livello nazionale***, nel quadro del dialogo sociale, ***mediante l'adozione di azioni positive, come previsto*** all'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE.

Motivazione

Invece di chiedere una revisione della direttiva 79/7/CE, in questo punto bisognerebbe invitare gli Stati membri a realizzare le opportune riforme. L'articolo 157, paragrafo 4, del TFUE recita come segue: «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali».

Esito della votazione

Stesso esito dell'emendamento 1 sul punto 5.9 (emendamenti collegati).