

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Abuso della qualifica di lavoratore autonomo» (parere d'iniziativa)**

(2013/C 161/03)

Relatore: **SIECKER**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Abuso della qualifica di lavoratore autonomo.*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 marzo 2013.

Alla sua 488<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 marzo 2013 (seduta del 21 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli, 17 voti contrari e 35 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Attualmente non esiste, a livello UE, alcuna definizione univoca che consenta di distinguere chiaramente tra autentici lavoratori autonomi che esercitano un'attività in proprio e lavoratori autonomi fittizi. Ciascuna autorità competente e ciascun organismo fa riferimento al proprio quadro normativo, legale o regolamentare, che può variare a seconda della giurisdizione e del settore d'intervento (normativa fiscale, sicurezza sociale, diritto commerciale, mercato del lavoro, settore assicurativo). Abusi che assumono diverse forme: dal mancato versamento dei contributi previdenziali all'evasione fiscale, dalla violazione dei diritti del lavoratore al lavoro non dichiarato, con conseguenti gravi distorsioni della concorrenza che danneggiano gli autentici lavoratori autonomi, le microimprese e le PMI.

1.2 Nel Libro verde intitolato *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* (2006), la Commissione europea si è chiesta se non occorresse rendere più chiare le definizioni di "lavoro dipendente" e "lavoro autonomo" contenute nelle normative nazionali degli Stati membri, in modo da facilitare il passaggio dallo status di lavoratore dipendente a quello di autentico lavoratore autonomo e viceversa. Nella consultazione che ha fatto seguito al Libro verde, si è riconosciuto che l'assenza di una definizione valida in tutta l'UE può comportare delle difficoltà, soprattutto in contesti di lavoro (e prestazione di servizi) transfrontalieri.

1.3 La raccomandazione sul rapporto di lavoro adottata nel 2006 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) offre una definizione abbastanza ampia di "rapporto di lavoro" per consentire azioni di contrasto al lavoro autonomo fittizio. Per stabilire se esista o meno un rapporto di lavoro subordinato, l'attenzione dovrebbe essere rivolta anzitutto agli elementi relativi alle attività svolte e alla remunerazione ricevuta dal lavoratore, a prescindere dai termini contrattuali utilizzati per definire tale rapporto. Esiste un rapporto di lavoro "occulto" quando il datore di lavoro tratta il lavoratore in modo da dissimularne l'autentico status giuridico di dipendente, e allorché le condizioni contrattuali possono avere l'effetto di privare i lavoratori della tutela alla quale hanno diritto.

1.4 Diversi Stati membri hanno già tentato di giungere a una definizione esaustiva che consenta di distinguere tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti sulla base di una serie di criteri predefiniti. Tali tentativi incontrano spesso, nella pratica, problemi derivanti dalla complessità dei diversi casi concreti. Il CESE ne è consapevole e propone pertanto di procedere a una valutazione delle varie esperienze maturate negli Stati membri al fine di trarne una serie di conclusioni e di formulare delle raccomandazioni per un approccio più efficace.

1.5 Una normativa affidabile e una definizione del lavoro autonomo fittizio sarebbero di aiuto per i lavoratori autonomi e le microimprese autentici. Per contrastare il lavoro autonomo fittizio bisognerebbe disporre di meccanismi che consentano di registrare e monitorare in modo più efficace la posizione effettiva del lavoratore sul mercato del lavoro. La dipendenza economica da un "cliente" (che spesso è l'ex datore di lavoro) è la spia della prosecuzione, di fatto, di un rapporto di lavoro.

1.6 La realizzazione di un sistema adeguato di sicurezza sociale per i lavoratori autonomi in tutti gli Stati membri, che tenga conto della specificità del loro status, contribuirà a contrastare e prevenire eventuali abusi.

1.7 I lavoratori dipendenti che si trasformano in autentici lavoratori autonomi sono un fenomeno normale nel mercato del lavoro e nell'economia. Si dovrebbero perciò studiare i modi per farli beneficiare di un sistema comune di tutele, ad esempio tramite la loro integrazione in organizzazioni di PMI e più in generale di imprese, in camere e organizzazioni del mercato del lavoro esistenti, nonché la loro adesione a diversi elementi dei sistemi di sicurezza sociale e regimi pensionistici. Bisognerebbe inoltre applicare in toto a questi lavoratori le norme in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, e aprire loro l'accesso agli istituti di formazione professionale.

1.8 Il CESE insiste sul valore sia puramente sociale che socio-economico e sull'importanza dello status di lavoratore autonomo. È importante tuttavia che ciascuno possa scegliere volontariamente e con piena cognizione di causa se aderire o meno a tale status.

1.9 Determinati programmi di sviluppo dell'imprenditorialità messi a punto negli Stati membri possono creare distorsioni della concorrenza a danno degli autentici lavoratori autonomi, delle microimprese e delle PMI; è quindi importante effettuare delle analisi dell'impatto di tali programmi su queste categorie di lavoratori e di aziende. Il CESE propone di suggerire agli Stati membri di individuare i settori particolarmente problematici e di fissare, tramite il dialogo sociale, delle tariffe orarie minime del lavoro che possano variare anche all'interno dello stesso Stato membro, a seconda delle regioni.

È essenziale che le gare per l'aggiudicazione di appalti pubblici organizzate in ogni Stato membro si conformino a tale proposta, per dare l'esempio e registrare progressi nel risolvere le situazioni non eque.

## 2. Andamento del mercato del lavoro

2.1 In una serie di pareri elaborati sul tema del lavoro autonomo il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha già affermato che la qualifica di lavoratore autonomo sul mercato del lavoro è legittima e che chiunque ha il diritto di esercitare un'attività in quanto lavoratore autonomo. Il fenomeno del lavoro autonomo presenta tuttavia anche un "rovescio della medaglia", che il Comitato non ha ancora esaminato. Nel suo ultimo parere sull'argomento, infatti, il CESE dichiarava espressamente: "Non intendiamo pertanto affrontare la questione del lavoro non dichiarato, e nemmeno quella dei cosiddetti 'falsi lavoratori autonomi', sebbene questi due fenomeni possano avere in determinate occasioni delle connessioni apparenti o reali con i lavoratori autonomi economicamente dipendenti" <sup>(1)</sup>. Il presente parere affronta infine anche questi aspetti della questione.

2.2 Negli ultimi decenni la sfera del lavoro autonomo ha attraversato grandi cambiamenti, accogliendo nuove categorie oltre a quelle tradizionali dei liberi professionisti e dei piccoli imprenditori. In questo periodo si rende necessario valutare se il contesto in cui i lavoratori autonomi si trovano a operare offra loro tutele sufficienti. In proposito il CESE richiama le raccomandazioni formulate nel suo parere precedente sull'argomento <sup>(2)</sup>:

— raccogliere dati sul cosiddetto "lavoro autonomo economicamente dipendente" nell'UE;

— individuare degli aspetti comuni alle definizioni di "lavoratore subordinato" adottate nei diversi Stati membri; e

— promuovere studi che consentano un'analisi dettagliata delle esperienze nazionali in materia, in particolare nelle aree transfrontaliere.

2.3 Il lavoro autonomo si presenta in forme diverse da uno Stato membro all'altro. In alcuni paesi (ad esempio, nei Paesi Bassi), per "lavoratore autonomo" s'intende chi lavora per conto proprio, principalmente in qualità di subappaltatore per un'altra società. In altri paesi (ad esempio, in Francia) la qualifica di lavoratore autonomo è riservata ad un imprenditore che non è un dipendente della propria società e che a sua volta può avere o meno dei lavoratori alle proprie dipendenze. Il lavoro autonomo non si limita unicamente al subappalto, poiché tra i clienti del lavoratore autonomo possono esservi anche dei semplici consumatori. Il fatto che esistano definizioni diverse del lavoro subordinato e di quello autonomo è di grande importanza non solo per il diritto del lavoro, ma anche per il diritto tributario e per quello della previdenza sociale.

2.4 La creazione del mercato unico e la connessa libera circolazione delle persone hanno contribuito agli sviluppi descritti al punto 2.2, introducendo il ricorso al lavoro autonomo nei segmenti più vulnerabili dei mercati occupazionali. Oggi numerosi lavoratori vengono impiegati, tramite agenzie di ogni tipo, non come dipendenti bensì come "prestatori autonomi di servizi". La persona con cui viene stipulato un contratto non viene impiegata affinché presti un servizio specifico svolgendo per conto proprio la sua attività indipendente, e in questo modo è possibile, dietro semplice emissione di fattura, avvalersi di prestazioni lavorative a basso costo senza dover rispettare la normativa sul lavoro del paese in cui tale attività viene prestata <sup>(3)</sup>. È quindi legittimo chiedersi se questo nuovo tipo di lavoro autonomo possa davvero definirsi tale.

<sup>(3)</sup> Secondo una recente pubblicazione, diversi elementi indicano che la qualifica di lavoratore autonomo può anche servire ad eludere le norme restrittive del mercato del lavoro connesse con il processo di allargamento. Secondo Béla Galgóczi (uno dei curatori della pubblicazione), infatti, "una delle questioni più dibattute quando si affronta il tema della mobilità dei lavoratori nell'UE, soprattutto alla luce delle misure transitorie imposte da alcuni paesi, riguarda la possibilità che i lavoratori dipendenti vengano sostituiti da lavoratori autonomi sfruttando la libertà di prestare servizi per eludere le restrizioni transitorie imposte sul lavoro dipendente." (pag. 23). Benché a livello aggregato non si registri un ricorso eccessivo al lavoro autonomo (fittizio), nei paesi che applicano le suddette restrizioni mediante misure transitorie il lavoro autonomo "viene chiaramente impiegato come strategia di adeguamento" (pag. 25). Dal 2008 la percentuale di lavoratori autonomi provenienti da Romania e Bulgaria è aumentata, e nel 2011 segnava un netto distacco in Germania, Belgio e Austria rispetto alla percentuale di lavoratori autonomi locali o provenienti dai paesi dell'UE-8. Un'elevata percentuale di romeni (quasi il 45 %) entra con la qualifica di lavoratore autonomo nel Regno Unito, dove vigono ancora restrizioni per l'assunzione di lavoratori provenienti dalla Romania. Oggi, tra i lavoratori provenienti dall'UE-8, per i quali non è più richiesta un'autorizzazione, la percentuale media di lavoratori autonomi è scesa fino alla media nazionale britannica. La dimostrazione dell'effettivo ricorso a questo stratagemma per eludere le regole è data dalla situazione italiana: in Italia, paese che non applica restrizioni nei settori assistenziale-sanitario e dell'edilizia, tra i lavoratori migranti da Romania e Bulgaria, in maggioranza romeni, impiegati prevalentemente in questi due comparti, la percentuale di lavoratori autonomi è inferiore in media a quella dei lavoratori autonomi italiani o provenienti da altri Stati membri o paesi terzi (*EU Labour Migration in Troubled Times - Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, a cura di Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt, Ashgate, 2012).

<sup>(1)</sup> GU C 18 del 19.1.2011, pag. 44.

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

2.5 Si osservano numerosi problemi ben individuabili per quanto concerne i rapporti di lavoro, soprattutto in contesti transfrontalieri <sup>(4)</sup>. Rapporti di lavoro di questo tipo non sono dissimili da quelli che intercorrono tradizionalmente tra i lavoratori occasionali o a giornata e gli intermediari di manodopera (i cosiddetti "caporali") – un tipo di lavoro che si poteva pensare appartenesse ormai al passato <sup>(5)</sup>. Ecco quindi che in alcuni Stati un lavoratore autonomo, ossia un prestatore d'opera indipendente, può esercitare dall'oggi al domani attività che richiedono di norma anni di formazione professionale ad un lavoratore che occupa un posto fisso. Sono sorti intermediari di manodopera e agenzie di collocamento ad hoc che offrono prestazioni di lavoratori autonomi, consentendo così alle imprese di stipulare facilmente contratti in forza dei quali tali lavoratori autonomi svolgono le stesse mansioni affidate in precedenza a lavoratori dipendenti. Occorrono prove più sicure per valutare il numero di lavoratori interessati da questi fenomeni e stabilire quali siano le frontiere più critiche sotto questo profilo. È quindi necessario svolgere ricerche più professionali su questi aspetti.

2.6 Il ricorso ai lavoratori autonomi non è una pratica dei soli piccoli appaltatori, poiché sempre più spesso anche le grandi imprese e il settore pubblico vi ricorrono regolarmente. Un quarto delle aziende che impiegano lavoratori autonomi adduce come motivo principale le conoscenze e l'esperienza di questi lavoratori, i quali vengono impiegati per far fronte ai picchi di produzione e rimediare alla carenza di personale qualificato. Un altro motivo importante, secondo i datori di lavoro, è la flessibilità nell'organizzazione del personale consentita dal ricorso ai lavoratori autonomi.

2.7 Nulla da eccepire se un lavoratore sceglie liberamente di prestare la propria opera in modo autonomo. Tuttavia, se quella del lavoro autonomo non è una libera scelta, i rischi sociali

vengono di fatto trasferiti dall'azienda al singolo lavoratore, con tutta una serie di conseguenze: dal mancato versamento dei contributi previdenziali all'evasione fiscale, dalla violazione dei diritti del lavoratore al lavoro non dichiarato <sup>(6)</sup>, con conseguenti gravi distorsioni della concorrenza che danneggiano gli autentici lavoratori autonomi, le microimprese e le PMI. Inoltre, determinati programmi di sviluppo dell'imprenditorialità messi a punto negli Stati membri (ad esempio quello per gli *autoentrepreneurs* (auto-imprenditori) in Francia) possono essere all'origine di una distorsione della concorrenza tra gli autentici lavoratori autonomi e questa nuova categoria di "auto-imprenditori".

2.7.1 Il CESE propone di suggerire agli Stati membri di individuare i settori particolarmente problematici e di fissare, tramite il dialogo sociale, delle tariffe orarie minime del lavoro che possano variare anche all'interno dello stesso Stato membro, a seconda delle regioni.

È essenziale che le gare per l'aggiudicazione di appalti pubblici organizzate in ogni Stato membro si conformino a tale proposta, per dare l'esempio e registrare progressi nel risolvere le situazioni non eque.

2.8 La percentuale di lavoratori autonomi nell'UE è aumentata negli anni ottanta, per poi registrare un lieve calo nel decennio successivo. Nell'ultimo periodo il quadro nei diversi Stati membri è piuttosto variegato: in alcuni paesi il numero di lavoratori autonomi è cresciuto di nuovo, mentre in altri è rimasto stabile o tende al ribasso (*OECD Employment Outlook 2005* (Prospettive dell'OCSE per l'occupazione 2005) e *OECD Factbook 2006* (Rassegna OCSE 2006)). Dallo scoppio della crisi finanziaria, nel complesso la quota di lavoratori autonomi non ha fatto registrare un aumento. Una quota di lavoratori autonomi appartiene oggi alla "componente flessibile" della forza lavoro, è cioè parte di rapporti di lavoro poco stabili e che, in caso di recessione economica, possono essere interrotti rapidamente, per poi venire ripresi allorché le prospettive di crescita si affacciano di nuovo timidamente all'orizzonte.

2.9 La sicurezza e la salute sul lavoro e le norme di tutela dell'ambiente vengono, di regola, rispettate in misura minore dai lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti. Una delle possibilità per rimediare a questo problema consisterebbe nel creare centri di servizi per i lavoratori autonomi che assicurino per conto di questi ultimi lo svolgimento di tali compiti e funzioni.

<sup>(4)</sup> La relazione Supiot (1999) metteva già in evidenza l'emersione di questa "nuova" categoria di lavoratori autonomi in diversi Stati membri e ne sottolineava il carattere problematico, dovuto a due motivi: anzitutto, il lavoro autonomo può servire ad eludere gli obblighi del datore di lavoro, e in secondo luogo i lavoratori più giovani e qualificati che scelgono di operare come imprese individuali non versano contributi ai sistemi di sicurezza sociale per il lavoro dipendente, basati sul principio della solidarietà. Vi è comunque anche un aspetto positivo nel fenomeno del "nuovo" lavoro autonomo: esso permette infatti a lavoratori davvero indipendenti e in genere altamente qualificati di impiegare meglio le loro competenze e capacità, e può quindi contribuire ad una maggiore qualità del lavoro come pure a innovarne ulteriormente l'organizzazione. Il lato oscuro di questo nuovo tipo di lavoratori autonomi viene messo in evidenza quando li si designa come lavoratori autonomi "fittizi" e di fatto "dipendenti": "fittizi" per sottolineare che è difficile definire davvero "autonomo" il loro lavoro, e "dipendenti" per indicare che il loro lavoro cosiddetto autonomo non è prestato in modo indipendente né sotto il profilo economico né per quanto attiene alla scelta delle loro condizioni contrattuali e di lavoro (M. Westerveld, [http://www.uva-aias.net/news\\_agenda/agenda/522](http://www.uva-aias.net/news_agenda/agenda/522)).

<sup>(5)</sup> In Francia queste arcaiche relazioni di lavoro vanno sotto il nome di *marchandage de main-d'œuvre* (contrattazione di manodopera): le prime leggi che vietano questo tipo di "subappalto di solo lavoro" sono state promulgate in Francia già intorno alla metà del XIX secolo.

<sup>(6)</sup> In una pubblicazione della Commissione europea vengono descritti alcuni tipi di abusi in questo campo: "In Francia, un certo numero di datori di lavoro ricorre in modo abusivo alla qualifica di "autoentrepreneur" (auto-imprenditore) per versare meno contributi ai lavoratori dipendenti costretti ad accettare questo nuovo status. In diversi paesi dell'UE, tra cui i Paesi Bassi e il Belgio, esiste un lavoro autonomo fittizio, ossia quello di lavoratori definiti "autonomi" il cui status (di lavoratore autonomo o dipendente) è in realtà poco chiaro. Si tratta in teoria di lavoratori autonomi, poiché il datore di lavoro versa loro una somma forfettaria da cui il lavoratore deve detrarre il premio della propria assicurazione ed altre spese, ma di fatto non vi è alcuna differenza tra questi lavoratori e i dipendenti che svolgono lo stesso lavoro" (Commissione europea, *European Employment Observatory Review, Self-employment in Europe 2010* (Il lavoro autonomo in Europa nel 2010), pag. 29).

### 3. Definizione del lavoro autonomo

3.1 Negli atti legislativi o regolamentari la figura del "lavoratore autonomo" non viene definita in modo uniforme (7). La definizione viene applicata talora ai lavoratori freelance e talaltra a tutti i lavoratori non subordinati. La qualifica di "lavoratori autonomi" implica che essi non hanno stipulato un contratto di lavoro, ma prestano la loro opera a clienti o contraenti sulla base di un contratto commerciale.

3.2 Nella categoria del lavoro autonomo rientrano spesso due gruppi con caratteristiche diametralmente opposte (cfr. Fondazione europea, 1996). Un primo gruppo è formato da professionisti con elevate qualifiche e una vasta esperienza, ben consapevoli della loro posizione sul mercato e del loro valore, che desiderano svolgere un'attività in proprio. Si tratta principalmente di lavoratori di una certa età e ben pagati, che programmano e organizzano le loro prestazioni lavorative in piena autonomia. Il secondo gruppo è formato da lavoratori qualificati come "autonomi" al solo scopo di ridurre gli adempimenti amministrativi e gli oneri finanziari che gravano sul loro "cliente". Gli appartenenti a questa seconda categoria sono in realtà "lavoratori autonomi fittizi", i quali non hanno o quasi libertà di scelta ma si trovano in una posizione di totale dipendenza economica dal loro "cliente". Dalle pubblicazioni scientifiche sull'argomento emerge che 2 categorie di lavoratori autonomi su 5, secondo la definizione proposta in un recente studio (8), si trovano spesso nella condizione di "lavoratori autonomi fittizi" appena descritta.

3.3 Sotto il profilo giuridico, non tutti i lavoratori autonomi godono degli stessi vantaggi dei lavoratori dipendenti. Uno studio condotto nel 2010 dalla società di consulenza EIM per conto del ministero olandese degli Affari sociali e dell'occupazione mette in luce i metodi di gestione dei rischi di questa categoria di lavoratori. Non potendo fare affidamento su un'assicurazione collettiva come quella dei lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi dovrebbero sottoscrivere un'assicurazione privata contro i rischi, ma in molti casi non lo fanno. Se un'ampia maggioranza di questi lavoratori stipula un'assicurazione contro la responsabilità civile (72 %), una percentuale assai minore risulta coperta da un'assicurazione malattia (20 %) o contro l'invalidità (36 %). Solo un lavoratore autonomo su due, inoltre, costituisce delle riserve finanziarie in vista del pensionamento, e rischia perciò di ritrovarsi in una situazione di povertà al momento di andare in pensione. I lavoratori autonomi dei settori agricolo ed edile hanno maggiori probabilità rispetto alla media di essere coperti da un'assicurazione contro i rischi, mentre quelli del settore edile e dei servizi alle imprese tendono più degli altri a dotarsi di un'assicurazione pensionistica. Il CESE raccomanda che i lavoratori autonomi, al momento in cui presentano la richiesta di acquisire tale qualifica,

(7) Nella pubblicazione citata alla nota 4, la Commissione (pag. 6) rileva concetti e definizioni diverse di "lavoro autonomo" nei vari Stati membri, associati a sottocategorie distinte, a seconda, ad esempio, della forma giuridica dell'impresa, del fatto che quest'ultima abbia o meno dipendenti (datori di lavoro contrapposti a lavoratori in proprio) e/o del settore in cui opera l'impresa (ad es. quello agricolo). In alcuni paesi (come la Spagna e l'Italia) si distingue inoltre tra la qualifica di lavoratore autonomo e quella di "lavoratore autonomo parasubordinato", che lavora alle dipendenze di un unico cliente. In altri paesi ancora (come ad es. il Belgio) si distingue il lavoro autonomo effettuato in aggiunta al lavoro prestato da dipendente.

(8) Cfr. la relazione pubblicata dall'Osservatorio europeo delle relazioni industriali (*European Industrial Relations Observatory - EIRO*), *Self-Employed Workers: Industrial Relations and Working Conditions* (Lavoratori autonomi: relazioni industriali e condizioni di lavoro), 2009.

siano correttamente informati in merito alle conseguenze derivanti da pagamenti di contributi previdenziali e di cassa malattia ridotti, come pure circa le altre condizioni e obblighi legati all'avvio delle loro attività.

### 4. Difficoltà e abusi della qualifica di lavoratore autonomo

4.1 In diversi paesi dell'UE, da qualche anno la questione dell'esistenza o meno di un rapporto di lavoro subordinato, nonché dei diritti e della tutela connessi a un simile status, è di nuovo al centro dell'attenzione. La questione è tornata d'attualità per via del fatto che il modo di operare delle imprese è sostanzialmente mutato, con il crescente ricorso all'esternalizzazione e al subappalto, mentre i legislatori, venendo incontro alla richiesta di maggiore flessibilità e di abbattimento degli oneri "amministrativi", hanno adottato una politica di deregolamentazione e di progressiva erosione delle forme "tradizionali" di garanzia del posto di lavoro.

4.2 Da un punto di vista giuridico, in diversi Stati membri si è cercato di definire meglio il concetto di "rapporto di lavoro subordinato" sulla base di tutta una serie di criteri. Tale rapporto di lavoro è caratterizzato dallo svolgimento di un'attività in cambio di una retribuzione, in cui qualsiasi profitto che ne deriva appartiene a chi si avvale dell'attività retribuita. Indicatori importanti dell'esistenza di un tale rapporto sono, in particolare, il fatto che il lavoro venga prestato alle dipendenze altrui e il fatto che si richieda la disponibilità del lavoratore, nonché il fatto che la retribuzione sia l'unica o la principale fonte di reddito del lavoratore e l'assenza di rischio economico per quest'ultimo.

4.3 Il CESE si limita a fornire degli orientamenti agli Stati membri proponendo dei modelli di buone pratiche. Un buon esempio è il modello adottato da Malta, che ha dato ottimi risultati.

Quando si esamina lo status professionale di una persona che è ufficialmente lavoratore autonomo e a prima vista non è considerata lavoratore dipendente, si deve/può presumere che esista un rapporto di lavoro e che la persona beneficiaria della prestazione sia il datore di lavoro, se sono soddisfatti almeno cinque dei seguenti criteri in relazione alla persona che effettua le prestazioni, la quale:

- deve dipendere da una sola persona, beneficiaria delle prestazioni, per almeno il 75 % del reddito prodotto nell'arco di un anno;
- deve dipendere dalla persona beneficiaria delle prestazioni riguardo alla determinazione del lavoro da svolgere, nonché del luogo e delle modalità in cui svolgerlo;
- deve svolgere il lavoro utilizzando attrezzature, strumenti o materiali forniti dalla persona beneficiaria delle prestazioni;
- deve essere soggetta a un orario di lavoro o a periodi di lavoro minimi stabiliti dalla persona beneficiaria delle prestazioni;
- non deve poter appaltare il lavoro ad altri soggetti che la sostituiscono nell'esecuzione delle prestazioni;

- f) deve essere integrata nella struttura del processo di produzione, nell'organizzazione lavorativa o nella gerarchia dell'impresa o di un'altra organizzazione;
- g) deve espletare un'attività che rappresenta un elemento centrale dell'organizzazione e del conseguimento degli obiettivi della persona beneficiaria delle prestazioni; e
- h) deve svolgere compiti analoghi a quelli dei dipendenti dell'impresa o, nel caso in cui il lavoro sia esternalizzato, a quelli svolti in precedenza da questi ultimi.

4.4 Le definizioni sono divergenti non solo tra i diversi ordinamenti nazionali <sup>(9)</sup>, ma anche all'interno del diritto dell'UE - una mancanza di chiarezza che è fonte di gravi problemi nelle situazioni transfrontaliere. L'assenza di un collegamento tra i quadri normativi nazionali e quello europeo in merito alla distinzione tra il rapporto di lavoro subordinato e la prestazione di servizi fa della nozione di "lavoro autonomo" un concetto problematico, soprattutto nel caso del lavoro transfrontaliero.

4.5 Anche a livello internazionale, è sempre più difficile stabilire se esista o meno un rapporto di lavoro dipendente. Il problema si pone nei casi in cui i diritti e gli obblighi delle parti di un contratto non siano chiaramente definiti, o quando un contesto molto più flessibile e deregolamentato renda difficile verificare l'ipotesi che esista un tale rapporto di lavoro. Accade anche quando il legislatore autorizzi la creazione di varie forme "intermedie", o semplicemente consideri la possibilità di assumere dall'oggi al domani la qualifica di lavoratore autonomo come uno dei nuovi modi di fare impresa.

4.6 L'OIL ha da tempo messo in guardia contro i possibili abusi della qualifica di lavoro autonomo, che consentono di eludere le norme che garantiscono i diritti dei lavoratori e le tutele generalmente connesse a un rapporto di lavoro dipendente. Secondo l'OIL, l'eventualità che si verifichino abusi dipende da un insieme di fattori: la normativa è troppo restrittiva o è

interpretata in tal senso, oppure ancora è formulata in modo tale da ridurre al minimo il campo d'applicazione e gli effetti; l'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente è certa, ma non è chiaro chi sia il datore di lavoro; alcune forme di lavoro autonomo fittizio non sono disciplinate da norme di nessun tipo; o, se una normativa esiste, generalmente non vi è alcun controllo sulla sua osservanza.

4.7 Secondo la definizione adottata nella *International Classification of Status in Employment* (Classificazione internazionale dello status professionale), per lavoro autonomo s'intende un lavoro la cui remunerazione dipenda direttamente dai profitti derivanti dai beni prodotti e dai servizi prestati. Storicamente, in tale definizione rientrano tre grandi gruppi di lavoratori autonomi: le microimprese, le piccole imprese e i lavoratori freelance. Nel giugno 2006 l'Assemblea generale dell'OIL ha adottato una raccomandazione sul rapporto di lavoro (Raccomandazione OIL 198) <sup>(10)</sup> il cui obiettivo principale è migliorare la politica nazionale sulla tutela dei diritti dei lavoratori che esercitano la loro attività nel quadro di un tale rapporto (articolo 1.4).

4.8 Parallelamente, tra il 2005 e il 2007 l'OIL ha cercato di affinare ulteriormente i concetti impiegati in questo contesto. Oltre alla suddetta raccomandazione, infatti, ha adottato una serie di documenti che delineano, tra l'altro, un quadro generale delle normative nazionali in vigore - quadro da cui emerge con chiarezza l'esigenza sempre più pressante di elaborare definizioni chiare, che consentano di distinguere tra le forme legittime di lavoro autonomo e le pratiche fraudolente che hanno il solo scopo di eludere le disposizioni di legge o le altre norme giuridiche in materia di lavoro.

4.9 Il CESE raccomanda di esaminare la soluzione dei problemi specifici dei lavoratori autonomi nel quadro del dialogo sociale a livello sia europeo che nazionale, e di far sì che le organizzazioni che rappresentano gli interessi di questi lavoratori possano partecipare a tale dialogo.

Bruxelles, 21 marzo 2013

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(9)</sup> Sotto il profilo giuridico, nei vari Stati membri si applica tutta una serie di criteri diversi per definire un "rapporto di lavoro subordinato": l'esistenza di un rapporto di subordinazione ad un'impresa utilizzatrice; il fatto di seguire ordini e istruzioni per l'esecuzione del lavoro; l'inserimento in uno schema (collettivo) di pianificazione, esecuzione e controllo elaborato da altri; la dipendenza economica e sociale del lavoratore dal lavoro prestato "per conto terzi" e da un'impresa che appartiene ad altri; la dipendenza finanziaria da un (unico) datore di lavoro (<http://www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%202-2007%20ISSN.pdf>, pag. 35).

<sup>(10)</sup> La raccomandazione è stata approvata con il 71 % dei voti espressi. Va osservato che la delegazione dei datori di lavoro, pur avendo collaborato alla stesura del testo, alla fine ha deciso di astenersi dal voto.

## ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni (articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno):

**Punto 1.3**

Modificare come segue:

*La raccomandazione sul rapporto di lavoro adottata nel 2006 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) offre una definizione abbastanza ampia di "rapporto di lavoro" per consentire azioni di contrasto al lavoro autonomo fittizio. Per stabilire se esista o meno un rapporto di lavoro subordinato, l'attenzione dovrebbe essere rivolta anzitutto agli elementi relativi alle attività svolte e alla remunerazione ricevuta dal lavoratore, a prescindere dai termini contrattuali utilizzati per definire tale rapporto. Esiste un rapporto di lavoro "occulto" quando il datore di lavoro tratta il lavoratore in modo da dissimulare l'autentico status giuridico di dipendente, e allorché le condizioni contrattuali possono avere l'effetto di privare i lavoratori della tutela alla quale hanno diritto. Va osservato, tuttavia, che le raccomandazioni dell'OIL sono rivolte ai governi nazionali, e non all'Unione europea.*

**Punto 4.6**

Modificare come segue:

*L'OIL ha da tempo messo in guardia i governi nazionali contro i possibili abusi della qualifica di lavoro autonomo, che consentono di eludere le norme che garantiscono i diritti dei lavoratori e le tutele generalmente connesse a un rapporto di lavoro dipendente. Secondo l'OIL, l'eventualità che si verifichino abusi dipende da un insieme di fattori: la normativa è troppo restrittiva o è interpretata in tal senso, oppure ancora è formulata in modo tale da ridurre al minimo il campo d'applicazione e gli effetti; l'esistenza di un rapporto di lavoro dipendente è certa, ma non è chiaro chi sia il datore di lavoro; alcune forme di lavoro autonomo fittizio non sono disciplinate da norme di nessun tipo; o, se una normativa esiste, generalmente non vi è alcun controllo sulla sua osservanza.*

**Motivazione**

Parte delle argomentazioni del relatore a favore di un'azione a livello dell'UE si fonda sulla raccomandazione sul rapporto di lavoro, adottata dall'OIL nel 2006. L'Organizzazione internazionale del lavoro, tuttavia, limita espressamente il campo di applicazione della raccomandazione alle politiche e legislazioni nazionali. Vale anche la pena di sottolineare che la raccomandazione non è stata approvata all'unanimità, contrariamente alla prassi usuale dell'OIL, bensì con soltanto il 71 % dei voti espressi e l'opposizione dell'intera delegazione dei datori di lavoro.

In conformità dell'articolo 51, paragrafo 4, del Regolamento interno, i due emendamenti sono stati esaminati insieme.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 73

Voti contrari: 122

Astensioni: 12

---