

La protezione sociale dei lavoratori autonomi e intermittenti per un nuovo modello sociale europeo*

Giuseppe Allegri

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Dal principio 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017), alla Raccomandazione del Consiglio (2019) e alla Relazione della Commissione (2023): il diritto a un'adeguata protezione sociale per tutti i lavoratori. 3. Vent'anni dopo il *Rapporto Supiot* (1999): ancora alla ricerca di tutele per i soggetti del "lavoro personale", al di là dell'impiego. 4. Verso una protezione sociale universale per un'Unione Sociale Europea?

1. Premessa.

Dalla seconda parte degli anni Dieci del nuovo Millennio nelle istituzioni euro-unitarie si è innescato un ripensamento e un rilancio dell'agenda sociale continentale, in cui l'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017) è stato uno spartiacque. Da quel momento è tornato d'attualità, anche nelle dinamiche istituzionale euro-unitarie, e non solo nel dibattito pubblico e nei percorsi di ricerca, confrontarsi sulla necessità di bilanciare il processo di integrazione economico-monetaria con il ripensamento e l'aggiornamento del modello sociale europeo. Per provare ad uscire dalle molteplici crisi che il vecchio Continente attraversava dal fallimento del processo di costituzionalizzazione avvenuto nella primavera del 2005 con i negativi pronunciamenti referendari, delle cittadinanze di Francia e Paesi Bassi, al Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, passate poi per la Grande Recessione globale post-2008 e la connessa crisi dei debiti sovrani che ha minato dall'interno l'Unione, in particolare l'Eurozona – a partire da alcuni dei suoi Stati membri (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna)¹. Anche perché tale crisi è stata in gran parte alimentata da una risposta controproducente da parte delle stesse istituzioni

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

¹ K. Busch - C. Hermann - K. Hinrichs - T. Schulten, *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, Berlin, 2013, (<https://library.fes.de>).

euro-unitarie, caratterizzata dall'austerità macroeconomica e dalla riduzione della spesa per la protezione e l'inclusione sociale, minando così radicalmente il tradizionale, e già affaticato, modello sociale europeo in tempi di crisi, tanto che si parlò anche di fine o «morte dell'Europa sociale»².

Ora, se è vero che l'Unione europea tende a rimanere ancora intrappolata tra austerità e solidarietà collettiva³, in queste brevi note si proverà a ricostruire come da almeno un decennio, a partire dall'attivismo della Commissione Juncker (2014-2019) si stia cercando costantemente un metodo migliore per bilanciare i diritti sociali ed economici fondamentali nella dialettica tra Stati membri e Unione europea, anche tenendo conto del fatto che l'instabilità macrosistemica continentale e globale si è ulteriormente intensificata dinanzi ai duraturi effetti causati dalla pandemia di Covid-19 e quindi dal ritorno di un conflitto bellico nel cuore centro-orientale della vecchia Europa, con l'invasione russa dell'Ucraina⁴.

Proprio dinanzi a queste sfide che segnano un cambio d'epoca, nelle transizioni ecologiche e digitali che permangono, è necessario indagare e proporre misure altrettanto "epocali". E questo sembra essere in parte il percorso, che qui si ricostruisce, intrapreso dalle istituzioni euro-unitarie a valle del già ricordato Pilastro sociale, specificamente riguardo all'attuazione del suo principio 12, dedicato alla protezione sociale, tanto dei tradizionali lavori subordinati quanto dei lavoratori autonomi, indipendenti, intermittenti, atipici in una prospettiva che pare indirizzata nel solco di un diritto a un'adeguata protezione sociale per i soggetti di tutte le forme di attività e lavoro, seguendo la Raccomandazione del Consiglio UE del 2019 e la Relazione della Commissione del 2023 (paragrafo 2). Questo processo

² Si veda quanto ricostruito in quegli anni, tra gli altri, in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *The European Social Model in Crisis Is. Europe Losing its Soul?*, Edward Elgar Publishing - ILO, UK - USA - Switzerland, 2015, quindi in K.D. Ewing, *The Death of Social Europe*, in *King's Law Journal*, 26(1), 2015, p. 76 ss.

³ Seguendo una recente ricostruzione analitica delle politiche europee in campo sociale, in B. Hacker, *Social Europe. From vision to vigour. The need to balance economic and social integration*, FEPS, Bonn, 2023, 81 e ss.

⁴ Si rinvia a S. Garben, *Balancing fundamental social and economic rights in the EU: in search of a better method*, in B. Vanhercke - D. Ghailani - S. Spasova - P. Pochet, *Social policy in the European Union 1999-2019: the long and winding road*, Brussels, 2020 (ww.etui.org), B. Vanhercke - S. Sabato - S. Spasova (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2022, Policymaking in a permacrisis*, Brussels, 2022. Nel dibattito italiano, un volume collettivo, con il quale si concorda e cui si rinvia, ha recentemente proposto un'articolata analisi intorno all'emergere del valore aggiunto del costituzionalismo europeo nel percorso di risocializzazione dello spazio politico continentale: G. Martinico - L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovrano giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, 2023.

prende le mosse in una strana coincidenza temporale, quella del ventennale del *Rapporto Supiot* commissionato dalle stesse istituzioni europee nel 1999, dove il grande giuslavorista francese, insieme con il suo gruppo di ricerca, indagò l'emergere di nuovi soggetti del lavoro autonomo e indipendente e la conseguente proposta di articolare tutele, garanzie e protezioni sociali al di là dell'impiego salariato tradizionale, che ora possono essere pensate dinanzi all'emergere del concetto di "lavoro personale", che tanto la dottrina quanto le istituzioni unionali sembrano prendere in considerazione proprio per promuovere una tendenza universalistica nella protezione sociale (paragrafo 3). Nell'ultimo paragrafo, anche alla luce di un'ulteriore comunicazione del Consiglio UE (del 9 ottobre 2023) sulla necessità di intervenire per colmare le lacune nei confronti della protezione sociale dei lavoratori autonomi, si prova a insistere sui margini possibili di una maggiore convergenza nella protezione sociale delle cittadinanze del vecchio Continente, anche dinanzi alla presidenza belga del Consiglio UE (gennaio-giugno 2024) e all'imminente campagna elettorale per l'Europarlamento e la successiva formazione della Commissione 2024-2029.

2. Dal principio 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali (2017), alla Raccomandazione del Consiglio (2019) e alla Relazione della Commissione (2023): il diritto a un'adeguata protezione sociale per tutti i lavoratori.

Nell'aprile 2017, la Commissione Juncker presenta lo European Pillar of Social Rights (EPSR), il Pilastro europeo dei diritti sociali, per promuovere una maggiore convergenza nella protezione e nell'inclusione sociale, nonché per rafforzare complessivamente la dimensione sociale dell'Unione europea, portando a compimento un processo evocato dal Presidente Juncker già nel Discorso sullo stato dell'Unione, tenuto al Parlamento europeo il 9 settembre 2015, dove parlò dell'esigenza di adottare un «pilastro europeo dei diritti sociali tenendo conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro»⁵.

Nelle intenzioni della Commissione, il Pilastro è presentato «come una bussola per un rinnovato processo di convergenza verso migliori condizioni di lavoro e di vita in Europa. È concepito principalmente per la zona euro ma applicabile a tutti gli Stati membri dell'UE che desiderano

⁵ J.C. Juncker, *Stato dell'Unione: l'ora dell'onestà, dell'unità, della solidarietà*, 9 settembre 2015, Strasburgo (<https://ec.europa.eu/>).

farne parte»⁶. Viene ufficialmente sottoscritto dalle istituzioni europee a Göteborg, durante il Summit del 17 novembre 2017, con una proclamazione interistituzionale congiunta di Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione Europea e Commissione, con l'obiettivo di condividere venti «principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo»⁷, insistendo quindi sulla connessione tra l'affermazione di un elenco di principi e una sorta di dichiarazione di diritti sociali fondamentali.

Il Pilastro si presenta infatti come uno strumento istituzionale ibrido, prontamente indagato e discusso da studiosi, soggetti sociali e istituzioni che interrogano le innovazioni istituzionali provenienti dall'ordinamento euro-unitario⁸. Si tratta di una dichiarazione di 20 principi guida per «approfondire l'Unione economica e monetaria», con particolare «attenzione alla situazione occupazionale e sociale» e con l'aspirazione di estendere i suoi effetti anche agli altri Stati membri dell'UE⁹. Ma questi principi nelle intenzioni sembrano evocare una nuova carta dei diritti sociali fondamentali europei, in una prospettiva più universalistica della celebre Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori (1989), ancora pensata nel quadro della società salariale e del dialogo tra le tradizionali rappresentanze del lavoro e dell'impresa. Ma di fatto è da intendersi come una dichiarazione

⁶ Si veda il comunicato stampa *Commission presents the European Pillar of Social Rights*, 26 April 2017, (<https://ec.europa.eu/>), di presentazione della Comunicazione, Commissione Europea, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2017) 250 final. Ma il progetto del Pilastro, aperto a una vasta consultazione, fu presentato già l'anno precedente, si veda Commissione europea, *Avvio di una consultazione su un Pilastro europeo di diritti sociali*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 8 marzo 2016, COM(2016) 127 final.

⁷ Così recita il punto 14 del *Preambolo* della solenne proclamazione interistituzionale del Pilastro, si veda Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea, *Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali*, 2017/C/428/09 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁸ Impossibile riportare in questa sede l'ampia bibliografia, italiana ed europea, in merito, quindi si rinvia a M. Corti (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Milano, 2022.

⁹ Questo il punto 13 del *Preambolo*: «una maggiore attenzione alla situazione occupazionale e sociale è particolarmente importante per accrescere la capacità di reazione e approfondire l'Unione economica e monetaria. Per questo motivo il pilastro europeo dei diritti sociali è stato ideato segnatamente per la zona euro, ma è rivolto a tutti gli Stati membri».

di *soft-law*, capace però di innescare processi di convergenza continentale nei diversi ambiti della protezione, inclusione e assicurazione sociale, quasi a voler bilanciare le doppie spinte disgregative del processo di integrazione continentale degli ultimi due decenni. Da un lato l'inesorabile incedere di parametri macro-economici fortemente restrittivi riguardo la spesa pubblica e sociale, che, anche a valle delle molteplici crisi attraversate, hanno acuito l'instabilità economico-sociale di singoli Paesi e dell'intera società europea. Dall'altro il rinserrarsi di una parte delle classi dirigenti nazionali in posizioni di reciproca gelosia intergovernativa, che alimentano diffidenze e conflitti tra opinioni pubbliche impaurite, impoverite e insicure.

I 20 principi del Pilastro sono strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (1-4); condizioni di lavoro eque (5-10), protezione sociale e inclusione (11-20). Si tratta di un quadro di riferimento di principi e diritti per guidare e coordinare le politiche sociali nella dimensione continentale con una prospettiva di previsione universalistica di garanzie e tutele che promuovano una società europea più equa e socialmente sostenibile. Con l'obiettivo finale di attuare tali principi nella prospettiva istituzionale multilivello europea, inserendoli nelle politiche esistenti per rafforzare la dimensione sociale, promuovendo un'armonizzazione verso l'alto delle garanzie sociali in tutti gli Stati membri e prevedendo il coinvolgimento diretto delle parti sociali¹⁰. Lo sfondo di riferimento di questo processo sembra essere quello di promuovere un rilancio e un aggiornamento del modello sociale europeo, in quel processo di risocializzazione dello spazio politico continentale, con una prospettiva di convergenza in materia sociale che proprio in quegli anni una parte della dottrina cominciava a ricostruire, a valle delle già ricordate crisi attraversate nel lungo decennio precedente¹¹.

¹⁰ Seguendo le indicazioni del punto 17 e 20 del *Preambolo*, ivi: «il pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere attuato a livello dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze, tenendo conto dei diversi contesti socioeconomici e della diversità dei sistemi nazionali, compreso il ruolo delle parti sociali, e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. [...] Il dialogo sociale svolge un ruolo centrale nel rafforzare i diritti sociali e nell'incrementare la crescita sostenibile e inclusiva. In linea con la loro autonomia nel negoziare e concludere accordi e con il loro diritto alla contrattazione collettiva e all'azione collettiva, le parti sociali a tutti i livelli hanno un ruolo cruciale da svolgere nello sviluppo e nella realizzazione del pilastro europeo dei diritti sociali».

¹¹ Tra i molti, così ricostruiva quella congiuntura, con ampio sguardo dottrinario e giurisprudenziale, F. Saitto, "Risocializzare l'Europa". *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Diritti Comparati*, 3/2017, p. 88 ss. (<https://www.diritticomparati.it/>). Per una lettura del Pilastro anche «come risposta alla "flessibilità senza sicurezza" realizzata nella grande crisi economico-finanziaria», si veda

È l'innescarsi di un processo evolutivo di interventi delle istituzioni euro-unitarie seguiti alla proclamazione del Pilastro, per dare attuazione a diversi di quei principi a partire dalla Raccomandazione del Consiglio relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01), quindi la proposta di Direttiva sul miglioramento delle condizioni di lavoro mediante piattaforme digitali (novembre 2021), fino alla Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'UE, per citarne solo alcune.

In questo quadro macro-sistemico, la nuova Commissione europea, presieduta da Ursula Von der Leyen (2019-2024), nel marzo del 2021 adotta il Piano d'azione del pilastro dei diritti sociali, che rappresenta il contributo della Commissione all'attuazione dei principi del "pilastro sociale"¹². Lo strumento principale risultante dall'attuazione del Pilastro, che dal 2021 è entrato in connessione con il Piano d'azione della Commissione, è il quadro di valutazione sociale (Social Scoreboard) inizialmente adottato nel 2018, come un insieme di indicatori creati per monitorare l'avanzamento dell'attuazione dei principi del Pilastro nelle politiche sociali degli Stati membri, da integrare e promuovere all'interno del semestre europeo, tanto che una parte di analisti e studiosi delle politiche euro-unitarie si è da subito interrogata sull'avvenuta introduzione di una sorta di «semestre sociale europeo»¹³.

Ma il punto più radicalmente innovativo di questo processo di aggiornamento del modello sociale europeo è rappresentato da quanto anticipato al punto 15 del già ricordato preambolo del Pilastro, dove si esplicita che «i principi che si riferiscono ai lavoratori si applicano a tutte le persone occupate, indipendentemente dalla loro situazione occupazionale, dalle modalità e dalla durata dell'occupazione».

In questo senso è centrale il principio 12 del Pilastro, il secondo del capitolo dedicato alla protezione e all'inclusione sociale, che afferma il

recentemente M. Corti, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali: una svolta per l'Europa sociale*, in G. Martinico - L. Pierdominici (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico*, cit., p. 128 ss.

¹² Commissione Europea, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni, COM(2021) 102 final (<https://eur-lex.europa.eu/>).

¹³ B. Hacker, *A European Social Semester?*, WP ETUI, Brussels, November 05, 2019 (<https://www.etui.org/>), ma si veda anche T. Grossi - D. Brady - L. Rayner - V. Pedjasaar, *The European Pillar of Social Rights: Five years on*, EPC Discussion Paper, Brussels, 2022, 4 ss. (<https://www.epc.eu/>).

diritto a un'adeguata protezione sociale in favore di tutti i lavoratori (*workers*), indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, e, in condizioni comparabili, anche in favore dei lavoratori autonomi (*self-employed*).

È forse bene riportare per intero il testo, in italiano e inglese, di questo principio 12, titolato “protezione sociale”: «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» («regardless of the type and duration of their employment relationship, workers, and, under comparable conditions, the self-employed, have the right to adequate social protection»). Si tratta di una chiara ed esplicita dichiarazione di riconoscimento di un diritto a un'adeguata protezione sociale in favore tanto dei lavoratori salariati tradizionali che dei lavoratori autonomi, con la premessa che la condizione di lavoro prescinde dalla durata e dal tipo di rapporto lavorativo in essere. Sembra quindi di rintracciare una visione tendenzialmente universalistica alla protezione sociale, in una prospettiva sistemica che trascende dalla valutazione del tipo di contratto/condizione lavorativa e della sua durata.

Due anni dopo arriva la Raccomandazione del Consiglio UE sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi¹⁴, che si concentra quindi proprio sull'attuazione di questo principio 12 del Pilastro, con particolare attenzione nei confronti delle diverse forme delle condizioni di lavoro autonomo e atipico, ricordando che «nei mercati del lavoro dell'Unione esiste una varietà di rapporti di lavoro subordinato e di tipi di lavoro autonomo», menzionando anche lo sviluppo, a partire dagli anni Duemila, del lavoro a chiamata, o a voucher e tramite piattaforma (considerato 11), partendo dalla consapevolezza che «i lavoratori autonomi costituiscono un gruppo particolarmente eterogeneo» (considerato 12) e mettendo al centro la necessità che «i sistemi di protezione sociale nelle loro diverse forme devono evolversi di pari passo con i mercati del lavoro per garantire che il modello sociale europeo sia adeguato alle esigenze future e consenta alle società e alle economie dell'Unione di trarre il massimo vantaggio dal futuro mondo del lavoro». Partendo dalla condizione di disparità di trattamento riguardo la protezione sociale dei lavoratori autonomi e atipici, rispetto alla quale gli Stati membri hanno intrapreso ben poche misure correttive, perché i sistemi sociali sono ancora pensati per

¹⁴ Raccomandazione UE del Consiglio dell'8 novembre 2019 *sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi* (2019/C 387/01), GU C 387 del 15.11.2019, p. 1 ss. (<https://eur-lex.europa.eu/>).

contratti a tempo pieno e indeterminato da lavoratore subordinato (considerato 13)¹⁵. Si tratta di una sferzata in favore di un ripensamento del modello sociale europeo anche rispetto all'inadeguatezza delle garanzie sociali previste al livello statale, che lo stesso Consiglio sembra dipingere come ancora fortemente pensato e strutturato all'interno della società salariale, mentre tanto i diversi mercati del lavoro, quanto l'intera società europea è attraversata da decenni da mutamenti nelle forme di produzione e del lavoro che esigono nuove garanzie e tutele, con istituzioni pubbliche di protezione sociale adeguate alle sfide tecnologiche ed economico-finanziarie in atto.

In questo senso la Raccomandazione osserva che «la protezione sociale può essere garantita mediante una combinazione di sistemi, che la loro organizzazione sia garantita da organismi pubblici o affidata alle parti sociali o ad altri soggetti» (punto 1.2), ferma restando la peculiarità dei sistemi nazionali di protezione sociale, che devono essere però uniformati ai principi contenuti nella Raccomandazione. Principi che riguardano le condizioni da garantire in favore di tutti i lavoratori subordinati e autonomi, a partire da: a) copertura formale, che per i lavoratori autonomi deve essere almeno su base volontaria e, ove opportuno, su base obbligatoria; b) copertura effettiva dei diritti alle prestazioni sociali, in modo che possano essere preservati, accumulati e/o trasferiti in tutti i tipi di lavoro subordinato e autonomo e da un sistema all'altro, all'interno di un determinato settore di protezione sociale; c) adeguatezza, nel senso che il sistema di protezione sociale consenta di mantenere un tenore di vita dignitoso e fornisca un reddito sostitutivo appropriato, proteggendo costantemente dalla povertà; d) trasparenza, riguardo alla fornitura delle informazioni su regole, diritti e obblighi individuali per la protezione sociale, con l'auspicio di semplificare gli adempimenti amministrativi (punto 2).

La Raccomandazione prosegue poi dando una definizione molto ampia del suo campo di applicazione, rivolto alla protezione non solo delle persone che si trovano in una condizione lavorativa (subordinata o autonoma), ma anche quelle persone che hanno dovuto interrompere la propria attività, ribadendo quindi che la Raccomandazione si applica ai «lavoratori subordinati e autonomi, comprese le persone che si trovano in

¹⁵ Si rinvia alla lettura del considerato 13, che così esordisce: «nella maggior parte degli Stati membri le norme che disciplinano i contributi e i diritti a prestazioni dei sistemi di protezione sociale sono ancora in larga misura basate su contratti a tempo pieno e indeterminato tra un lavoratore subordinato e un singolo datore di lavoro, mentre altri gruppi di lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi hanno ricevuto una copertura più marginale».

entrambe le condizioni lavorative o che sono in transizione tra l'una e l'altra, come pure alle persone che hanno interrotto l'attività lavorativa a causa del verificarsi di uno dei rischi coperti dalla protezione sociale» (punto 3.1). I settori della protezione sociale sono: «a) prestazioni di disoccupazione; b) prestazioni per malattia e assistenza sanitaria; c) prestazioni di maternità e di paternità assimilate; d) prestazioni d'invalidità; e) prestazioni di vecchiaia e prestazioni ai superstiti; f) prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali» (punto 3.2).

Si tratta quindi di un vero e proprio programma di estensione della protezione sociale in una prospettiva sempre più universalistica, mirando a proteggere anche quelle persone che non sono più nelle condizioni di svolgere un'attività lavorativa, tanto subordinata (in tutte le sue forme, continuativa, intermittente, etc.) quanto autonoma o atipica, a causa della mancata copertura in caso del verificarsi di uno dei rischi che avrebbe dovuto essere coperto dalla protezione sociale. Per questo il Consiglio da una parte raccomanda agli Stati membri di attuare i principi per migliorare la protezione sociale ed estenderla a lavoratori autonomi e atipici, presentando un Piano nazionale di attuazione (PNA) che definisca le misure corrispondenti da adottare a livello nazionale entro il 15 maggio 2021, osservando che tali «piani dovrebbero essere discussi nel contesto degli strumenti multilaterali di sorveglianza in linea con il semestre europeo e con il metodo aperto di coordinamento per la protezione sociale e l'inclusione sociale» (punto 19). Dall'altro impegna la Commissione tanto a intervenire nel processo per l'attuazione della Raccomandazione, tanto monitorando il comportamento degli Stati membri, quindi prevedendo azioni finanziate dai programmi UE, per favorire infine apprendimento reciproco e condivisione delle migliori prassi tra Stati membri e soggetti portatori di interessi (punti 20, 21, 22).

Così nel gennaio 2023 la Commissione pubblica una Relazione al Consiglio sull'attuazione della Raccomandazione¹⁶, osservando che, nel 2022, in 19 Stati membri i lavoratori autonomi non sono coperti da tutti i rami della protezione sociale e nella dozzina di Stati membri che hanno riportato i dati circa 15 milioni di lavoratori autonomi non hanno accesso alle indennità di disoccupazione. La Commissione europea osserva che tutti gli Stati membri, tranne il Lussemburgo, avevano presentato il loro PNA, successivamente discusso dai ministri del Consiglio per l'occupazione, la

¹⁶ 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 (url: <https://data.consilium.europa.eu/>).

politica sociale, la salute e i consumatori (EPSCO), quindi in seno al Comitato per la protezione sociale (CPS), con l'ulteriore coinvolgimento delle organizzazioni delle parti sociali europee¹⁷.

La Commissione lamenta il permanere di molte difficoltà, osservando che le persone in condizioni di lavoro autonomo, o in forme contrattuali atipiche, rimangono escluse da molte misure di protezione sociale, con la constatazione dell'esistenza di ampie lacune nella copertura formale ed effettiva, osservando inoltre che le parti sociali e le organizzazioni della società civile non siano state realmente coinvolte nell'elaborazione dei PNA¹⁸. Per questo la Commissione conclude riconoscendo la centralità della Raccomandazione del Consiglio, con la consapevolezza che la sua attuazione debba essere inclusa in un quadro di politiche socioeconomiche più ampie, tanto al livello euro-unitario che negli Stati membri, osservando che «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»¹⁹.

3. *Vent'anni dopo il Rapporto Supiot (1999): ancora alla ricerca delle tutele per i soggetti del "lavoro personale", al di là dell'impiego*

Per una casuale coincidenza temporale, la Raccomandazione del Consiglio del 2019 è arrivata esattamente vent'anni dopo l'adozione di quello che è universalmente conosciuto come il *Supiot Report - Rapporto Supiot* (1999), dal giuslavorista Alain Supiot che coordinava il gruppo di lavoro voluto dalla stessa Commissione europea²⁰, dove si descriveva la necessità di affermare garanzie e tutele «*au-delà de l'emploi*», *beyond employment*, dinanzi all'affermarsi di nuove forme del lavoro autonomo, indipendente e intermittente, e specificamente di un «nuovo gruppo» di lavoratori autonomi nel settore dei servizi, emerso in vari Stati membri dell'Unione nel

¹⁷ Ivi, 7.

¹⁸ Ivi, 34.

¹⁹ Ivi, 36.

²⁰ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Transformation of labour and future of labour law in Europe – Final Report*, Publications Office, 1999 (url: <https://op.europa.eu/>), che di lì a poco verrà pubblicato in francese con il celebre titolo A. Supiot (sous la direction de), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission des Communautés européennes*, Paris, 1999 (la cui nuova edizione è del 2016, sempre presso lo stesso editore), quindi in inglese, A. Supiot, *Beyond employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, New York, 2001.

corso degli anni Novanta del Novecento, con la capacità di contribuire allo sviluppo del sistema socioeconomico europeo e di quella che ai tempi veniva definita, anche a partire dall'impulso e dagli interventi operativi della precedente Commissione Delors (1985-1995), società europea della conoscenza.

Con un certo rammarico, possiamo oggi dire che gli sforzi per far comprendere i cambiamenti avvenuti nel mercato del lavoro e nelle società della vecchia Europa erano evidenti alle stesse istituzioni europee già alla fine degli anni Novanta del Novecento, quando quel Rapporto rifletteva su queste nuove forme del lavoro tipiche dell'era post-fordista, capaci di rispondere ai «bisogni dei settori economici più avanzati» della società europea²¹, e insisteva quindi su di una doppia necessità. Da un lato quella di promuovere e sostenere la creatività e la professionalità di queste persone, lavoratori professionali e non, che svolgono l'opera in maniera autonoma e flessibile in termini di tempi, luoghi, tipologia di servizio e costi. Dall'altro di prevedere tutele, garanzie, diritti e protezioni sociali anche in favore di questi stessi soggetti che da sempre erano rimasti ai margini dei regimi di protezione sociale degli Stati nazionali, disegnati per la società salariale del lavoratore, inteso come impiegato subordinato con contratti standardizzati, nel patto tra datori di lavoro e rappresentanze sindacali che aveva contraddistinto l'affermarsi dei tre modelli di Welfare negli Stati capitalisti²². Si trattava quindi di pensare e realizzare diritti, tutele e garanzie per proteggere tutti i soggetti al di là delle diverse forme e tipologie contrattuali di lavoro, al di là dell'impiego tradizionale, per riprendere la summenzionata formula utilizzata da Alain Supiot e da quella scuola giuslavoristica europea fautrice di un'estensione di diritti e tutele al soggetto lavoratore, indipendentemente dalla qualificazione giuridica dell'attività lavorativa, per realizzare un sistema di protezione sociale oltre la società salariale.

Partendo dalla consapevolezza che il lavoro autonomo, indipendente e professionale, era stato sempre caratterizzato da una varietà inconciliabile di regimi giuridici e statuti professionali²³, con le diverse attività autonome e professionali sottoposte a regolamentazioni diverse in base al contenuto del servizio offerto e al collegamento con gli ordini professionali, come nella

²¹ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Transformation of labour*, cit., 3 ss.

²² Per ricordare il classico studio di G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.

²³ Regimi giuridici e statuti professionali indagati da ampia letteratura, proprio nello spartiacque dell'ultimo decennio del Novecento, a partire dal classico studio di G. Lyon-Caen, *Le droit du travail non salarié*, Paris, 1990.

tradizionale evoluzione delle professioni “liberali” otto-novecentesche, fino alle Costituzioni del secondo dopoguerra, con diverse condizioni di protezione sociale, tra pubblico e privato²⁴. D’altro canto, nell’ultimo trentennio, il variegato e frammentato mondo del lavoro autonomo è stato sempre più attraversato da trasformazioni produttive, lavorative, professionali che hanno comportato sempre maggiore assunzione di rischi economici e sociali associati agli sforzi professionali profusi, ricevendo in cambio poca attenzione dalle istituzioni in crisi della società salariale e del tradizionale diritto del lavoro²⁵.

Nel passaggio di Millennio, questi professionisti emergenti, caratterizzati come lavoratori autonomi in vari ruoli nei settori del terziario tradizionale e avanzato, hanno svolto un ruolo fondamentale in quella che è stata descritta come «l’ascesa della forza lavoro autonoma europea», di quel lavoro autonomo di «seconda generazione», tuttora da «definire e proteggere», all’interno del panorama del lavoro in evoluzione, in quella duplice tendenza che ha tenuto insieme rifiuto di partecipare alla disciplina della società salariata e centralità del sistema flessibile di produzione dell’economia della conoscenza post-fordista²⁶. Perché l’evolversi del lavoro autonomo professionale è il risultato di vari fattori interconnessi, tra cui la ricerca del lavoro indipendente e dell’autonomia nell’organizzazione del tempo, i cambiamenti nei sistemi di produzione, la ristrutturazione aziendale e imprenditoriale, quindi la digitalizzazione del lavoro nell’economia delle piattaforme. Evoluzione micro e macro sistemica che ha accompagnato l’emergere dell’economia europea dei servizi basata sulla conoscenza e sulle

²⁴ Per un primo riferimento al dibattito costituzionalistico italiano si veda G. Colavitti, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato*, Torino, 2012, quindi le recenti ricostruzioni proposte in G. Canavesi – E. Ales, (a cura di) *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza*, Napoli, 2022 e in A. Buratti, *La protezione sociale dei liberi professionisti tra pubblico e privato*, in CNEL, *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, 2022, p. 131 ss.

²⁵ Recentemente A. Perulli, T. Treu, “*In tutte le sue forme e applicazioni*”. *Per un nuovo Statuto del lavoro*, Torino, 2022 hanno ricostruito l’annosa necessità di un nuovo statuto delle attività lavorative.

²⁶ Sui mutamenti della forza lavoro, in fuga dalla subordinazione, si vedano i classici studi di Sergio Bologna, che affondano nella tradizione operaista degli anni Sessanta italiani ed europei e giungono a S. Bologna - A. Fumagalli (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Milano, 1997 e S. Bologna, *The Rise of the European Self-Employed Workforce*, Milano-Udine, 2018. Per arrivare al recente studio collettivo e transdisciplinare T. Addabbo - E. Ales - Y. Curzi - T. Fabbri - O. Rymkevich - I. Senatori (a cura di), *Defining and Protecting Autonomous Work. A Multidisciplinary Approach*, London, 2022.

innovazioni tecno-sociali della «società in rete nell'era dell'informazione», segnando l'inizio di quella «nuova Grande Trasformazione» del capitalismo cognitivo dell'epoca post-industriale, nella ricerca di nuove garanzie sociali, dopo quella indagata dai classici studi di Karl Polanyi sul doppio movimento tra società di mercato del capitalismo industriale e (nuove e vecchie) istituzioni di protezione e inclusione sociale²⁷.

Ecco quindi il definitivo emergere, nel lungo e travagliato ventennio successivo che giunge a noi, di una plurale varietà di “nuovi lavoratori autonomi”, professionali e indipendenti, ancora ampiamente esclusi dalle garanzie del diritto del lavoro e dagli istituti di protezione sociale e per giunta sospesi in quella «area ibrida», tra autonomia lavorativa e dipendenza economica, e nebulosa «zona grigia» di precarizzazione e impoverimento²⁸ che finisce con il rendere vulnerabili tanto le nuove classi lavoratrici, precarie e insicure, che quel ceto medio in crisi, vere e proprie basi sociali delle conflittuali democrazie costituzionali europee del secondo dopoguerra e dei loro sistemi di Welfare, non a caso sempre più in crisi anche loro²⁹.

²⁷ Seguendo la ricostruzione proposta dai monumentali studi del sociologo catalano ed europeo Manuel Castells, M. Castells, *The rise of Network Society*, Malden Mass., 1996 e Id. *The Information Age. Economy Society, and Culture*, Malden Mass., 2000, per arrivare a Y. Moulier-Boutang, *Le capitalisme cognitif. La Nouvelle Grande Transformation*, Paris, 2007, che nel passaggio di secolo, quasi in contemporanea con la stesura del *Rapport Supiot*, aveva partecipato all'importante ricerca collettiva coordinata dall'economista e sociologo Bernard Gazier (successivamente autore di *Vers un nouveau modèle social*, Paris, 2003) e condotta da A. Corsani - P. Dieuaudie - M. Lazzarato - J.-M. Monnier - Y. Moulier-Boutang - B. Paulré - C. Vercellone, *Le capitalisme cognitif comme sortie de la crise du capitalisme industriel. Un programme de recherche*, Paper, Paris, 2001. Per il confronto sui temi del lavoro autonomo e delle sue garanzie tra queste scuole si veda il dialogo tra Antonella Corsani e Alain Supiot (in seguito alla pubblicazione del volume di quest'ultimo *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, 2010): *L'esprit de Philadelphie. Alain Supiot: entretien avec Antonella Corsani*, in *Droit Social*, 4, 2010, p. 443 ss. Il classico studio polanyiano è appunto K. Polanyi, *The Great Transformation*, 1944, trad. it. di R. Vigevani, introduzione di A. Salsano, Torino, 1974.

²⁸ Su questi temi la ricerca comincia ad essere ampia, si ricordano sinteticamente: M.C. Bureau - A. Corsani - O. Giraud - F. Rey (dir.), *Les zones grises des relations de travail et d'emploi. Un dictionnaire sociologique*, Buenos Aires, 2019, quindi i lavori di A. Murgia - R. Bozzon - P. Digennaro - P. Mezihorak - M. Mondon-Navazo - P. Borghi, *Hybrid Areas of Work between Employment and Self-employment. Emerging Challenges and Future Research Directions*, in *Frontiers in Sociology*, Specialty Section: Work, Employment and Organizations, 4, 86, 2020, 1-8, quindi, per il caso italiano, P. Borghi - A. Murgia, *Between Precariousness and Freedom. The Ambivalent Condition of Independent Professionals in Italy*, in W. Conen - J. Schippers (eds.) *Self-Employment as Precarious Work: a European perspective*, Cheltenham, 2019, p. 132 ss.

²⁹ S. Bologna, *Ceti medi senza futuro? Scritti, appunti su lavoro e altro*, Roma, 2007. A. Bagnasco, *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*, Bologna, 2016. Negli anni si erano affrontati questi temi in G. Allegri - R. Ciccarelli, *Il quinto stato. Perché il lavoro*

Per questo continua a rimanere aperta quella ricerca di un nuovo diritto del lavoro, oltre la tradizionale distinzione tra forme del lavoro subordinato e forme del lavoro autonomo e indipendente, per la promozione di migliori condizioni di vita e socialità dell'essere umano nello svolgimento delle sue molteplici attività, sul quale proprio Alain Supiot indicava la possibilità di una funzione trainante della dimensione continentale e delle politiche comunitarie, unionali, per superare la disomogeneità delle politiche regolative nazionali e affermare un «diritto comune del lavoro», perché «l'importanza che il diritto comunitario accorda al principio della sussidiarietà presagisce bene la sua capacità di articolare questo diritto comune del lavoro con i “diritti professionali”, largamente negoziati, e lasciando gran spazio alla libertà dell'essere umano sul lavoro»³⁰.

Questa capacità interpretativa evolutiva del diritto euro-unitario riguardo la tutela dei soggetti del lavoro autonomo e indipendente sembra effettivamente essere ribadita anche da una recente sentenza della Corte di Giustizia UE (Causa C-356/21, J.K. c. TP S.A.)³¹ che ha ulteriormente ribadito come la Direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro si applichi anche in favore dei soggetti delle diverse forme del lavoro autonomo e indipendente, laddove la Polonia, Paese del ricorrente J.K., professionista nel settore degli audiovisivi, riteneva di escludere gli indipendenti e gli autonomi dalle garanzie ivi previste, nonostante gli espliciti riferimenti normativi. La Corte ha così stabilito che la tutela del diritto antidiscriminatorio euro-unitario è «destinata a coprire un ampio ventaglio di attività professionali, ivi comprese quelle svolte da lavoratori autonomi al fine di assicurare il loro sostentamento» (ritenendo di dover escludere solo le attività «consistenti in una mera fornitura di beni o di servizi a uno o a più destinatari»). Osservando, al punto 47, che «l'attività svolta dal ricorrente costituisce un'attività professionale reale ed effettiva, esercitata personalmente in modo regolare a beneficio di uno

indipendente è il nostro futuro. Precari autonomi freelance per una nuova società, Milano, 2013, quindi si è provato a riflettere sulla connessione tra impoverimento della società europea e delle forme del lavoro ed emergenza di un'opinione pubblica sempre più impaurita, attirata da ripiegamenti e soluzioni identitarie, nazionaliste e sovraniste in G. Allegri, *Pluralismo solidale, innovazione sociale e processi federali: per un nuovo garantismo costituzionale?*, in G. Allegri - A. Sterpa - N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, p. 51 ss.

³⁰ A. Supiot, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2/2000, p. 217 ss., 239. Si veda quindi A. Perulli, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, 2021.

³¹ Sentenza della Corte (Seconda Camera), 12 gennaio 2023, J.K. vs. TP S.A., Causa C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

stesso destinatario, che gli consente di accedere, in tutto o in parte, a mezzi di sostentamento» e «non dipende dalla qualificazione di tale attività come lavoro “dipendente” o “autonomo”», ribadendo che, «da un’interpretazione teleologica dell’articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2000/78 risulta che la nozione di “[condizioni di]occupazione e (...) di lavoro” ivi contenuta riguarda, in senso ampio, le condizioni applicabili a qualsiasi forma di lavoro dipendente e autonomo, a prescindere dalla forma giuridica in cui esso viene svolto» (punto 58). Si tratta dell’esplicito riconoscimento di diritti oltre -l’impiego tradizionale. Perché ciò che rivela ai fini dell’applicazione della Direttiva in questione, e delle tutele e garanzie in generale, a partire da quelle antidiscriminatorie, «è che una persona svolga un *lavoro personale*, indipendentemente dalla forma giuridica in cui tale lavoro è svolto», come ricostruito dalle conclusioni dell’Avvocatura Generale (Tamara Čapeta). In questo senso lo svolgimento di attività di *lavoro personale* per un’altra parte trascende la forma contrattuale attraverso la quale si svolge la prestazione e mira ad estendere le garanzie del diritto del lavoro e il riconoscimento di diritti e tutele oltre la subordinazione, in tutte le forme di lavoro autonomo, indipendente e in generale intermittente e non-standard³².

Questa dottrina ed evoluzione giurisprudenziale potrebbe essere un sentiero utile per ragionare sul superamento del conflitto tra diritto della concorrenza e diritto del lavoro nella definizione del lavoro autonomo nel diritto euro-unitario e nel connesso riconoscimento di adeguati diritti sociali³³. C’è infatti da aggiungere, come osservato recentemente da Adalberto Perulli, che il concetto di “lavoro personale” è utilizzato dalle istituzioni europee anche negli interventi in corso d’opera per la regolazione

³² N. Countouris - M. Freedland - V. De Stefano, *Making labour law fit for all those who labour*, in *Social Europe*, 17/1/2023 (<https://www.socialeurope.eu/>), insistono molto sulla centralità del riconoscimento del *personal work* come strumento attraverso il quale superare le antiquate suddivisioni tra lavoro autonomo e lavoro subordinato e quindi la sperequazione tra le tutele. G. Bronzini, *La sentenza della Corte di giustizia sulla discriminazione dei lavoratori autonomi*, in *Italian Equality Network*, 5/2/2023 (<https://www.italianequalitynetwork.it/>) insiste particolarmente sulla logica di universalizzazione delle tutele che attraversa l’intera sentenza. Sulle origini del concetto di *personal work* si veda: M. Freedland - N. Kountouris, *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford, 2011.

³³ I. Lianos - N. Countouris, V. De Stefano, *Re-Thinking the Competition Law/Labour Law Interaction Promoting a Fairer Labour Market*, CLES Research Papers, 3/2019, N. Countouris - V. De Stefano - I. Lianos, *The EU, Competition Law and Workers’ Rights*, CLES Research Paper, 2/2021 (<https://www.ucl.ac.uk/cles/research-papers>), L. Ratti, *Alla difficile ricerca dei contorni del lavoro autonomo nel diritto europeo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3/2023 (<https://www.lavorodirittieuropa.it/>).

del lavoro di piattaforma e per la contrattazione collettiva del lavoro autonomo personale, nella prospettiva di contribuire alla definizione di un quadro generale di protezione tendenzialmente universale della persona che svolge attività lavorative, indipendentemente dal concreto inquadramento giuridico³⁴.

4. *Verso una protezione sociale universale per un'Unione Sociale Europea?*

Per provare a tirare le fila dell'evoluzione di questa consapevolezza delle istituzioni euro-unitarie intorno alla necessità di ripensare e aggiornare il modello sociale europeo, nella pluralità delle differenti tradizioni statuali, ma in una prospettiva di convergenza multilivello continentale, a partire dalla protezione dei soggetti alle prese con tutte le diverse forme del lavoro, subordinato, autonomo, indipendente, atipico, intermittente, è bene, come prima considerazione conclusiva, auspicare che non debbano passare altri anni o decenni (come testimonia faticosamente l'oramai superato ventennale del Rapporto Supiot) dal compimento di questo processo di universalizzazione di tutele e garanzie, che sembra pensato in una prospettiva di nuova solidarietà europea, tra cittadinanze, parti sociali, società civile e le diverse dimensioni delle istituzioni pubbliche. Avendo contezza del fatto che la stessa Commissione, nella Relazione succitata, osservava come il periodo di attuazione della Raccomandazione sia coinciso con l'esplosione della pandemia da Covid-19 con le forze sociali, politiche e di governo concentrate sull'adozione di misure di emergenza per affrontare le gravi conseguenze socio-economiche sopraggiunte per tutti i lavoratori e l'intera società. Misure che 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»³⁵.

Nel Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, la stessa Commissione ha inoltre osservato che lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza

³⁴ A. Perulli, *Il "lavoro personale" nel prisma del diritto dell'Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 42/2023, p. 61 ss.

³⁵ Relazione della Commissione al Consiglio *sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*, cit., 32-33.

(SURE)³⁶ è stato utilizzato per proteggere i lavoratori e i cittadini europei durante la crisi pandemica del Covid-19 finanziando regimi di sostegno sociale, di riduzione dell'orario lavorativo e misure simili, in particolare in favore dei lavoratori autonomi, con l'emissione delle prime obbligazioni sociali, garantendo sostegni finanziari per queste misure in favore degli Stati membri per circa 140 miliardi tra le fine del 2020 e i primi mesi del 2021³⁷. Con queste considerazioni la Commissione tiene a sottolineare il suo intervento pro-attivo per una spesa sociale condivisa a livello europeo, esortando gli Stati membri a «utilizzare appieno i fondi senza precedenti che l'UE ha messo a disposizione per sostenere le riforme e gli investimenti in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali»: un totale di circa 1800 miliardi di euro stanziati nel bilancio a lungo termine dell'UE, periodo 2021-2027³⁸. Al contempo, la stessa Commissione sottolinea il fatto che durante gli eventi pandemici gli Stati membri hanno sicuramente esteso la protezione sociale a soggetti e gruppi precedentemente scoperti, ma lo hanno fatto con quelle misure temporanee, di emergenza, eccezionali, *ad hoc*, che dovrebbero invece «costituire una fonte di ispirazione per riforme strutturali volte a migliorare la protezione dei disoccupati, dei lavoratori atipici e dei lavoratori autonomi e che ne garantiscano il finanziamento sostenibile, in linea con la raccomandazione del Consiglio del 2019 sull'accesso alla protezione sociale»³⁹. In tal senso si concorda con chi sostiene che proprio la crisi pandemica da un lato pone l'imperativo di adottare inedite misure di solidarietà e coesione sociale espandendo e rendendo più inclusiva la dimensione sociale europea multilivello⁴⁰, dall'altro rende ineludibile l'urgenza di promuovere un nuovo concetto di lavoratore (*worker*) in quella prospettiva della “persona che lavora” – nel “rapporto di lavoro personale”, «personal work relation» – già incontrata anche in quei percorsi normativi e giurisprudenziali delle istituzioni euro-

³⁶ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 *che istituisce uno strumento europeo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19*, GU L 159, 20.5.2020, 1-7 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

³⁷ Commissione Europea, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., paragrafo 3.1 dedicato a «posti di lavoro migliori e più numerosi».

³⁸ Ivi, paragrafo 4, «unire le forze per la realizzazione degli obiettivi», dove si esortano esplicitamente gli Stati membri a «sbloccare gli investimenti sociali attraverso i fondi dell'UE».

³⁹ Ivi, paragrafo 3.3 su «protezione sociale e inclusione», dove si afferma la necessità di «adeguare la protezione sociale al nuovo mondo».

⁴⁰ S. Spasova - D. Ghailani - S. Sabato - S. Coster - B. Fronteddu - B. Vanhercke, *Non-standard workers and the self-employed in the EU: Social Protection during the Covid-19 pandemic*, Bruxelles, 2021 (<https://www.etui.org/>).

unitarie appena ricordati, e che ritiene i diritti del lavoro e della protezione sociale si applichino a «ogni lavoratore che fornisce lavoro o servizi a titolo prevalentemente personale e non gestisce effettivamente un'impresa per proprio conto»⁴¹.

Questa ipotesi ricostruttiva che comincia ad essere tanto dottrinarie degli studiosi europei di diritto del lavoro e della protezione sociale, quanto in parte giurisprudenziale e normativa, favorirebbe l'affermazione di una convergenza continentale in favore di un diritto comune del lavoro e della protezione sociale ragionando su un nuovo equilibrio tra competenze statali e azioni comuni europee in campo sociale, per adottare delle risposte adeguate al permanere di sfide come cambiamenti demografici, emergenze economiche e sanitarie, transizioni ecologico-ambientali e digitali, che necessitano di inedite politiche pubbliche e istituzionali.

Nell'ultimo decennio, a partire dalla crisi economica globale del 2008, molti importanti analisti e studiosi hanno sostenuto la necessità di un'Unione Sociale Europea per integrare e controbilanciare l'unione economica e monetaria⁴², per superare i limiti dei Welfare nazionali di fronte ai nuovi e vecchi rischi sociali prodotti dai già ricordati mutamenti in atto nella sfera continentale e globale, acuiti dagli effetti economici e umanitari dei recenti conflitti armati che attraversano l'Europa centro-orientale, con l'invasione Russa dell'Ucraina, e il Medio Oriente. Si tratta di una proposta volta al rafforzamento della coesione solidale tra gli Stati membri, assicurando la tutela e la garanzia dei diritti sociali fondamentali per i cittadini europei, per trovare delle risposte adeguate al perdurante rischio di impoverimento delle cittadinanze europee⁴³.

Ciò richiede un continuo impegno e un rafforzamento delle iniziative sulla dimensione sociale europea intraprese dalle istituzioni europee negli ultimi cinque anni, prendendo sul serio l'avvento dei «ruggenti anni '20 per

⁴¹ Per parafrasare le tesi sostenute da N. Countouris - V. De Stefano - K. Ewing - M. Freedland, *Covid-19 crisis makes clear a new concept of 'worker' is overdue*, in *Social Europe*, 9/4/2020 (<https://www.socialeurope.eu/>).

⁴² Tra i molti: F. Vandenbroucke, *Why we need a European Social Union*, in *Reflets et perspectives de la vie économique*, LII, 2013, p. 97 ss, F. Vandenbroucke - C. Barnard - G. De Baere (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017, M. Ferrera, *Why we need a European Social Union, A free standing political justification*, Sciences Po LIEPP WP n°95/2019 (<https://sciencespo.hal.science/>).

⁴³ Si è provato a ricostruire questo dibattito in un intervento cui si rinvia per eventuali approfondimenti: G. Allegri, *Per una European Social Union. Dal Pilastro Europeo dei diritti sociali a un Welfare multilivello*, CSE WP, 4/2019, 1-32, (<https://www.centrostudieuropei.it/>).

l'Europa sociale»⁴⁴. Condividendo l'obiettivo comune di porre il principio 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali al centro dell'agenda istituzionale per un'Unione Sociale Europea e di fare dell'accesso universale a un'adeguata protezione sociale il nuovo valore unificante del modello sociale europeo nell'era digitale.

A questo proposito può divenire cruciale la presidenza belga del Consiglio UE in questo primo semestre 2024, Paese che ha una lunga tradizione di Welfare attento ai diversi soggetti delle diverse forme di lavoro e attività, per dare priorità alla protezione sociale, soprattutto per i lavoratori atipici e autonomi, come sembra trasparire dalle intenzioni enunciate dal già ricordato Frank Vandenbroucke, studioso dei sistemi sociali nel quadro di un'Unione Sociale Europea, e in questo caso anche in qualità di vice Primo ministro e ministro degli affari sociali e della sanità pubblica dell'attuale governo belga presieduto dal Primo Ministro Alexander De Croo (da ottobre 2020), quindi già tra i protagonisti dell'adozione in Belgio dello "statuto degli artisti", per garantire tanto l'autonomia nell'attività lavorativa, quanto l'accesso alla protezione sociale. In un abbastanza recente intervento⁴⁵, ha sostenuto che debba essere messo al centro dell'agenda sociale europea per il 2024, a partire dal semestre di presidenza belga, proprio il principio 12 del Pilastro, per aggiornare i sistemi di previdenza sociale statuali ancora pensati per i lavoratori tradizionali, e sempre meno anche per loro, e da tempo incapaci di proteggere i gruppi più vulnerabili, che spesso attraversano le tradizionali e oramai obsolete categorie di lavoro subordinato e autonomo e sconfinano appunto in condizioni di lavoro intermittente, flessibile, occasionale, precario (tramite piattaforma digitale o meno), in ogni caso impoverite e prive di garanzie e tutele sociali adeguate ad una vita dignitosa.

Questa ipotesi potrebbe essere avvalorata dalle recenti Conclusioni adottate, il 9 ottobre 2023, dal Consiglio UE che riguardano specificamente la protezione sociale dei lavoratori autonomi, in attuazione del Pilastro sociale⁴⁶. Il Consiglio invita gli Stati membri a colmare le lacune rimanenti nei rispettivi sistemi nazionali al fine di migliorare l'accesso dei lavoratori autonomi alla protezione sociale, con particolare attenzione alle indennità

⁴⁴ C. Kilpatrick, *The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU legislation*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(2), 2023, p. 203 ss.

⁴⁵ F. Vandenbroucke, *EU social agenda beyond 2024 – no time to waste*, in *Social Europe*, 7/2/2023 (<https://www.socialeurope.eu/>).

⁴⁶ Conclusioni del Consiglio *sulla protezione sociale per i lavoratori autonomi*, SOC 667 EMPL 475, 9 ottobre 2023, (<https://data.consilium.europa.eu/>).

di disoccupazione, quindi alle condizioni di malattia e di accesso alla sanità, sottolineando che gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire un livello adeguato di protezione sociale e tutela dei lavoratori autonomi, al fine di garantire un tenore di vita decoroso e dignitoso e prevenire la povertà sul lavoro.

Ci sarebbero le premesse per auspicare che la difficile ricerca di un nuovo modello sociale europeo sia anche al centro della campagna elettorale continentale che le forze politiche condurranno per giungere alle elezioni per il Parlamento europeo del giugno 2024 e che la proposta di una adeguata protezione sociale per tutte le cittadinanze d'Europa sia al centro degli obiettivi del mandato della Commissione europea 2024-2029. Se non si rischiasse di apparire retorici: se non ora, quando?

ABSTRACT: This paper investigates the social dimension of the European Union, in light of the implementation of the European Pillar of Social Rights (2017). In particular, the European processes that have been initiated to implement Principle 12 of the Pillar in the different member States and ensure adequate social protection for all workers, whether salaried, self-employed, or freelance, regardless of the legal status of their work performance, are presented. In 2019 was adopted the EU Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, followed by the Report from the EU Commission to the Council on the implementation of the Recommendation (2023), approximately two decades after the adoption of the *Suipiot Report* (1999), which already signaled the urgency of ensuring social protections and rights beyond employment (*au-delà de l'emploi*). I conclude this study by investigating the category of “personal work”, which is useful for extending social protections in favor of the person at work, independently of work status, and understood as a possible lintel of a common labour law, for a new European social model and a European Social Union.

KEYWORD: modello sociale europeo - adeguata protezione sociale - diritti sociali - lavoro autonomo - lavoro personale - diritto comune del lavoro

Giuseppe Allegri - Assegnista di ricerca e docente a contratto, Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale, Sapienza, Università di Roma (giuseppe.allegri@uniroma1.it)