



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.10.2008
SEC(2008) 2592

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento al

**progetto di proposta di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che
esercitano un'attività autonoma, che abroga la direttiva 86/613/CEE**

Sintesi della valutazione dell'impatto

{COM(2008) 636}
{SEC(2008) 2593}

Limitazione di responsabilità

La presente sintesi della valutazione dell'impatto impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua preparazione; essa intende fornire una base per ulteriori commenti e non pregiudica la forma definitiva che assumeranno eventuali decisioni adottate dalla Commissione.

1. INTRODUZIONE

Nella sua relazione¹ sull'attuazione della direttiva 86/613/CEE la Commissione ha concluso che i risultati pratici dell'attuazione non sono stati pienamente soddisfacenti in relazione al primo obiettivo della direttiva, vale a dire quello di produrre un miglioramento generale del quadro giuridico che tuteli i coniugi coadiuvanti.

Nella sua Tabella di marcia² per la parità tra donne e uomini la Commissione ha inoltre annunciato che per migliorare il trattamento di questa problematica intende "riesaminare la legislazione esistente esclusa dalla rifusione del 2005 al fine di aggiornarla, modernizzarla e rifonderla, se necessario". Tra gli atti oggetto di rifusione non rientrava la direttiva 86/613/CEE.

Il Parlamento europeo ha conseguentemente invitato la Commissione a rivedere tale direttiva³, con lo scopo in particolare di migliorare la situazione dei coniugi partecipanti alle attività nel settore agricolo.

2. RISULTANZE E CONSULTAZIONE

La Commissione ha consultato le parti sociali europee, gli Stati membri, il Comitato consultivo sulle pari opportunità per uomini e donne (composto di rappresentanti degli Stati membri, delle parti sociali europee e di ONG) e le appropriate organizzazioni della società civile.

È stato commissionato uno studio specificamente mirante a fornire un quadro globale della situazione negli Stati membri e a valutare costi e benefici delle varie possibilità alternative d'intervento. Uno studio commissionato dalla DG ENTR è stato parimenti ampiamente sfruttato nella preparazione della valutazione dell'impatto.

Una prima bozza di tale relazione è stata presentata al comitato per la valutazione d'impatto (CVI) e analizzata nella riunione di tale comitato tenutasi il 9 luglio 2008. Vista la natura delle raccomandazioni formulate, il CVI ha chiesto di esaminare una versione rivista di tale rapporto e poter esprimere un parere in proposito.

Il secondo parere del CVI è stato fornito il 26 agosto 2008. La versione definitiva della valutazione dell'impatto tiene conto delle raccomandazioni formulate dal CVI in questo secondo parere.

¹ Relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva del Consiglio dell'11 dicembre 1986 relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità - COM(94) 163 def.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Una tabella di marcia per la parità tra uomini e donne*, COM (2006) 92 def.

³ Si veda la risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 12 marzo 2008 sulla situazione delle donne nelle zone rurali dell'Unione europea (2007/2117(INI), relatore: Christa Klass, A6-0031/2008.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Lavoratori autonomi

Il lavoro autonomo è una forma d'occupazione significativa, per quanto minoritaria, in Europa: nel 2005 i lavoratori autonomi rappresentavano il 16% della popolazione attiva nell'UE-25.

Nel 2005 nell'UE le lavoratrici autonome nei settori dell'industria e dei servizi di mercato complessivamente rappresentavano il **12%** del numero totale di donne che lavoravano in tali settori, cioè una quota considerevolmente inferiore a quella dei lavoratori autonomi (**19%**). Inoltre **solo un terzo degli imprenditori è costituito da donne**.

Le ragioni fornite da uomini e donne per optare per il lavoro autonomo sono parimenti differenti: le donne risultano più inclini ad accettare il lavoro autonomo per evitare la disoccupazione o per riconciliare meglio la vita professionale con quella familiare e privata.

La direttiva 86/613/CEE non affronta queste questioni se e in quanto non attribuisce alle lavoratrici autonome diritti da far valere, in particolare in caso di maternità, aumentando così la disparità tra i generi. Riconoscendo alle lavoratrici autonome il diritto a un periodo di congedo di maternità retribuito l'iniziativa contemplata affronterà uno degli elementi identificati come atti ad ostacolare l'accesso delle donne al lavoro autonomo.

3.2. Coniugi coadiuvanti

A livello di UE la direttiva 86/613/CEE è l'unico testo che tratta di "coniugi coadiuvanti" definiti come i coniugi di lavoratori autonomi *"non salariati né soci, che partecipino abitualmente e nelle condizioni previste dalla legislazione nazionale all'attività del lavoratore autonomo, svolgendo compiti identici o complementari"*.

Circa l'11% dei lavoratori autonomi fanno affidamento sull'assistenza dei loro coniugi per gestire l'impresa familiare. Il numero di ore lavorate può risultare significativo: un terzo dei coniugi coadiuvanti lavorano più di 25 ore per settimana. Cionondimeno nella maggior parte degli Stati membri il contributo che essi recano all'impresa familiare non è riconosciuto, dato che essi non godono della copertura dei sistemi di sicurezza sociale. Di conseguenza i coniugi coadiuvanti dipendono completamente dai loro partner lavoratori autonomi e corrono un serio rischio di finire in povertà in caso di divorzio, morte del partner o fallimento.

Non conferendo ai coniugi coadiuvanti uno status giuridico o non riconoscendo loro il diritto alla sicurezza sociale a titolo personale, la direttiva 86/613/CEE non affronta il problema.

4. POSSIBILITÀ ALTERNATIVE D'INTERVENTO

Vi sono diverse possibilità alternative per perseguire gli obiettivi di questa iniziativa (vale a dire soprattutto equiparare più correttamente i generi nel settore del lavoro autonomo). La valutazione dell'impatto ne identifica tre: nessun nuovo intervento a livello di Unione europea, l'adozione di provvedimenti non vincolanti e l'adozione di una nuova direttiva. Per valutare meglio l'impatto di quest'ultima possibilità la si è divisa nelle componenti seguenti: migliorare la tutela in caso di maternità, prevedere la possibilità di congedi qualora ci si debba prender cura dei membri della famiglia, conferire ai coniugi coadiuvanti uno status giuridico e

una protezione sociale a titolo personale ed infine attribuire agli organismi nazionali che si occupano di pari opportunità la competenza in questo campo.

5. VALUTAZIONE DELLE DIVERSE POSSIBILITÀ

5.1. Nessun nuovo intervento a livello di UE

Questa possibilità comporta un proseguimento della situazione attuale, e di conseguenza nessun nuovo costo per gli Stati membri o l'Unione.

Le ripercussioni economiche di questa possibilità sarebbero indirette. La mancanza di miglioramenti nella situazione renderebbe il costo di sostituzione pari ai benefici delle altre opzioni. In altre parole se un'altra possibilità basata ad esempio su una proposta legislativa fosse tale da produrre ripercussioni positive in termini di maggiore partecipazione delle donne al lavoro autonomo, i benefici cui si rinunciarebbe con la scelta di questa alternativa immobilista ne costituiscono il costo di sostituzione.

In alcuni Stati membri inoltre i coniugi coadiuvanti sarebbero lasciati privi di tutela sociale in caso di divorzio ovvero decesso o bancarotta del partner lavoratore autonomo.

5.2. Provvedimenti non vincolanti

Un gran numero di iniziative non vincolanti è stato elaborato a diversi livelli, cui se ne potrebbero aggiungere altre nel prossimo futuro. Questi provvedimenti hanno indubbiamente prodotto effetti positivi, e in futuro la possibilità di accordare aiuti pubblici alle imprese costituite da donne potrebbe avere reali ripercussioni, dato che l'accesso ai finanziamenti è stato identificato come uno dei fattori che ostacolano l'imprenditoria femminile.

Provvedimenti non vincolanti sono già in vigore e possono venir ampliati indipendentemente dall'attività in corso. Essi non possono tuttavia fornire un'alternativa a una modifica della direttiva qualora si ritenesse necessario migliorare a livello di UE la situazione giuridica dei lavoratori autonomi e dei coniugi coadiuvanti.

Una maggiore vigilanza sull'applicazione delle prescrizioni della direttiva risulterebbe inefficace vista la loro natura ampiamente non vincolante.

5.3. Una direttiva che modifichi la direttiva 86/613/CEE: fornire una maggiore tutela in caso di maternità

La valutazione dei costi di questa alternativa si basa sul periodo di congedo di maternità prescritto dalla direttiva 92/85/CEE⁴, che è di 14 settimane.

In 19 Stati membri alle lavoratrici autonome viene già garantito un congedo di maternità di 14 settimane. Per tali Stati membri questa alternativa non comporterebbe costi aggiuntivi.

I costi per i restanti Stati membri sono presentati nella tabella sottostante. Va rilevato che la quarta colonna della tabella indica l'aumento dei contributi dei lavoratori autonomi al regime

⁴ Direttiva del Consiglio 92/85/CEE del 19 ottobre 1992 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento (decima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE), GU L 348 del 28.11.1992, pag. 1.

di sicurezza sociale nell'ipotesi che i costi del provvedimento siano sostenuti interamente dai lavoratori autonomi, per quanto ciò non succeda in pratica. Tali costi rappresentano pertanto il costo massimo per i lavoratori autonomi, dato che una parte dei finanziamenti proverrebbe da altre fonti cosicché in pratica i costi effettivi risulterebbero inferiori.

Stato membro	Costi assoluti	Percentuale della spesa complessiva per sicurezza sociale	Massimo aumento percentuale dei contributi
Austria	2 561 310	0,00363%	0,10%
Belgio	33 355 296	0,03721%	1,27%
Grecia	35 412 300	0,073798%	0,72%
Lituania	1 284 657	0,04691%	0,05%
Francia	136 366 440	0,0251877%	0,97%
Bulgaria	12 561 231	0,35760%	1,75%
Repubblica ceca	21 116 166	0,055016%	0,75%
Romania (unicamente il settore agricolo)	1 387 955	0,01232%	0,26%

Fonte: studio EPEC

5.4. Una direttiva che modifichi la direttiva 86/613/CEE: prevedere la possibilità di congedi per assistenza ai membri della famiglia

In 15 Stati membri i lavoratori autonomi hanno diritto a periodi di congedo retribuito per poter assistere i membri della famiglia, nell'ambito dei regimi assicurativi a carattere sociale obbligatori o volontari. Nella maggior parte degli Stati membri tuttavia i dati riguardanti il numero di lavoratori autonomi che si avvalgono di questa possibilità non vengono raccolti con regolarità.

In assenza di dati effettivi per calcolare i costi di questa alternativa si sono formulate alcune ipotesi circa i numeri di lavoratori autonomi che si avvarrebbero di tale possibilità (2%, 4% e 6%), le quote contributive (80%, 100%) e il numero complessivo di giorni di congedo per anno (5). I costi variano considerevolmente in funzione delle diverse ipotesi, da un minimo di 90 409 168 EUR a un massimo di 339 034 380 EUR.

5.5. Una direttiva che modifichi la direttiva 86/613/CEE: fornire ai coniugi coadiuvanti uno status giuridico e una tutela sociale a titolo personale

In 19 Stati membri il contributo fornito dai coniugi coadiuvanti all'impresa familiare non è riconosciuto. In alcuni altri tuttavia un coniuge coadiuvante può aderire a titolo volontario a un regime di sicurezza sociale e avere di conseguenza diritto ad alcuni benefici. Anche queste

possibilità di adesione a titolo volontario tuttavia non garantiscono una copertura globale dei coniugi coadiuvanti.

I costi di questa alternativa per gli Stati membri, valutati a circa 2,9 miliardi di EUR all'anno in 19 Stati membri, rappresentano circa lo 0,113% delle somme attualmente spese per la sicurezza sociale in tali Stati membri (che secondo fonti Eurostat ammontano a circa 2,5 bilioni di EUR nel 2005).

Per valutare i costi potenziali per i lavoratori autonomi la quarta colonna della tabella sottostante indica l'aumento dei contributi dei lavoratori autonomi ai regimi di sicurezza sociale nell'ipotesi che i costi del provvedimento siano interamente a carico dei lavoratori autonomi e vengano ad aggiungersi ai contributi già attualmente versati, benché ciò in pratica non avvenga dato che una parte dei finanziamenti per la sicurezza sociale proviene da altre fonti. In pratica quindi i costi effettivi risulterebbero inferiori.

Stato membro	Costi assoluti	Percentuale della spesa complessiva per sicurezza sociale	Massimo aumento percentuale dei contributi
Austria	98 098 627	0,138925%	1,4%
Bulgaria	5 230 285	0,148901%	0,3%
Repubblica ceca	14 186 480	0,073923%	0,3%
Estonia	163 543	0,011648%	0,1%
Francia	163 354 610	0,030162%	1,2%
Germania	583 506 135	0,088428%	1,9%
Grecia	248 256 554	0,517357%	5,5%
Irlanda	10 511 179	0,035679%	0,4%
Italia	954 518 700	0,253841%	2,3%
Lettonia	7 129 385	0,442489%	0,9%
Lituania	6 856 055	0,250331%	1,8%
Malta	n/a	n/a	n/a
Polonia	404 147 461	0,842119%	2,6%
Portogallo	n/a	n/a	n/a
Romania	74 614 680	0,662405%	0,7%

Slovacchia	858 511	0,013339%	0,1%
Slovenia	n/a	n/a	n/a
Spagna*	189 306 420	0,099997%	3,8%
Regno Unito	216 596 212	0,044711%	0,3%

* In Spagna la legge 20/2007 dell'11 luglio 2007 accorda ai coniugi coadiuvanti lo stesso livello di tutela di cui godono i lavoratori autonomi. L'alternativa in questione non produrrebbe dunque alcun effetto visto il cambiamento della legislazione nazionale.

Fonte: studio EPEC

5.6. Una direttiva che modifichi la direttiva 86/613/CEE attribuendo agli organismi nazionali responsabili in tema di pari opportunità la competenza per affrontare il problema dei lavoratori autonomi e dei coniugi coadiuvanti

In tutti gli Stati membri sono stati costituiti uno o più organismi in applicazione delle direttive 2000/43/CE, 2002/73/CE e 2004/113/CE. A detti organismi nazionali spetta la responsabilità di fornire un'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni per intentare cause, svolgere indagini indipendenti, pubblicare rapporti indipendenti e formulare raccomandazioni su questioni pertinenti alla discriminazione.

Attribuire agli organismi nazionali per le pari opportunità la competenza per affrontare entrambi i problemi dei lavoratori autonomi e dei coniugi coadiuvanti non imporrebbe alcun onere amministrativo di rilievo agli Stati membri. In primo luogo infatti questi organismi già in parte si occupano di questi gruppi (i lavoratori autonomi), e in secondo luogo il numero ridotto di coniugi coadiuvanti rispetto al numero complessivo di persone i cui casi tali organismi possono trovarsi a trattare (tutte le potenziali vittime di discriminazioni basate sull'appartenenza a un gruppo etnico, tutti i dipendenti, tutti gli apprendisti, tutti i fornitori di beni e servizi, e infine tutti gli utenti di beni e servizi). Inoltre la possibilità di sporgere denuncia presso gli organismi nazionali responsabili in tema di equiparazione e di usufruire della loro assistenza potrebbe con ogni probabilità ridurre in misura sostanziale le controversie sottoposte ai tribunali nazionali.

6. CONCLUSIONI

In conclusione per conseguire nella misura del possibile gli obiettivi prefissi e tenendo conto dell'efficacia delle varie alternative sotto il profilo del costo, la possibilità da preferire è una combinazione delle alternative 5.1, 5.3, 5.5 e 5.6, vale a dire: il mantenimento dei provvedimenti non vincolanti già esistenti o previsti, combinati con una proposta di direttiva che modifichi la direttiva 86/613/CEE così da prevedere la possibilità di un congedo di maternità per le lavoratrici autonome, fornire ai coniugi coadiuvanti una copertura in termini di sicurezza sociale comparabile a quella di cui usufruiscono i lavoratori autonomi e attribuire agli organismi nazionali responsabili in tema di pari opportunità la competenza necessaria per affrontare i problemi di cui tratta la direttiva.

Oltre ai provvedimenti non vincolanti l'alternativa preferita consiste quindi in una proposta di direttiva che modifichi la direttiva 86/613/CEE e contenga i seguenti elementi:

- il diritto per le lavoratrici autonome ad usufruire di un congedo di maternità della durata massima di 14 settimane, con 2 settimane di congedo obbligatorio;
- il diritto per i coniugi coadiuvanti ad usufruire delle stesse disposizioni in tema di sicurezza sociale che si applicano ai lavoratori autonomi;
- la competenza degli organismi nazionali responsabili per le pari opportunità ad agire nei settori trattati dalla direttiva.