



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 21

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALL'ISTITUZIONE DI MISURE DI EMERGENZA NEL SETTORE DEL COORDINAMENTO DELLA SICUREZZA SOCIALE IN SEGUITO AL RECESSO DEL REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E IRLANDA DEL NORD DALL'UNIONE EUROPEA ([COM\(2019\) 53](#))

Contesto

Il 29 marzo 2017 il Regno Unito ha notificato l'intenzione di recedere dall'Unione europea. Una volta entrato in vigore l'accordo di recesso - o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica, ovvero il 29 marzo 2019 -, i trattati, il diritto primario e derivato dell'Unione cesseranno di applicarsi al Regno Unito¹.

Nell'ipotesi di mancato accordo, i diritti in materia di sicurezza sociale dei cittadini dell'Unione che abbiano esercitato il diritto di libera circolazione nel Regno Unito non sarebbero garantiti, come anche quelli dei cittadini del Regno Unito che siano o siano stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri.

La proposta di regolamento in esame propone di tutelare la posizione dei cittadini europei e del Regno Unito summenzionati, mantenendo l'applicazione di alcuni principi basilari (parità di trattamento, assimilazione e totalizzazione) anche in caso di recesso senza accordo.

Si tratta di una proposta che la relazione introduttiva della Commissione definisce come:

- 1) **unilaterale**, vincolante, quindi, solo per gli Stati membri dell'Unione. Questi ultimi infatti, secondo la Commissione, dovrebbero "dar prova di generosità riguardo ai cittadini del Regno Unito", nell'auspicio che la controparte agisca nello stesso modo;
- 2) **temporanea**, in quanto riguarda solo situazioni verificatesi prima del 30 marzo 2019. La proposta, quindi, non riproduce in via permanente i vantaggi dell'appartenenza all'Unione e non concerne alcun periodo di transizione;
- 3) **di emergenza**, in quanto intesa ad attenuare i rischi di una *Brexit* disordinata.

¹ Per maggiori dettagli sul progetto di accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea, si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 13 del novembre 2018](#). Si ricorda che tale progetto è stato respinto dalla *House of Commons* il 15 gennaio 2019. Data l'incertezza che continua a circondare il processo di ratifica da parte del Regno Unito, la Commissione europea già il 13 novembre 2018 ha pubblicato una Comunicazione ("Prepararsi al recesso del Regno Unito dall'Unione europea il 30 marzo 2019 - Un piano d'azione per ogni evenienza, [COM\(2018\) 880](#)) in cui individua i settori principali e le misure da prendere e imposta una struttura per le discussioni e il coordinamento degli Stati membri tra il novembre 2018 e il 29 marzo 2019.

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Base giuridica della proposta è l'articolo 48 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), secondo il quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando, in particolare, un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti, dipendenti e autonomi, e ai loro aventi diritto:

- a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste;
- b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri².

La Commissione dichiara la proposta conforme al **principio di sussidiarietà**, in quanto solo un approccio coordinato al livello UE può tutelare i diritti in materia di sicurezza sociale acquisiti in seguito all'esercizio del diritto (in qualità di cittadini dell'Unione) alla libera circolazione delle persone.

La Commissione afferma, inoltre, che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo di tutela summenzionato, in ottemperanza al **principio di proporzionalità**.

Nella relazione introduttiva, la Commissione europea afferma che l'Unione ha esercitato pienamente la propria competenza in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale tra il Regno Unito e gli altri Stati membri. Ne consegue che "gli Stati membri non possono (...) concludere e applicare **convenzioni bilaterali** che disciplinano situazioni che rientrano nel campo di applicazione del presente regolamento³".

Riguardo ai rilievi critici espressi dal Governo italiano, cfr. il paragrafo "La posizione italiana".

Normativa di riferimento

Il [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#)⁴ ed il relativo regolamento di applicazione ([regolamento \(CE\) n. 987/2009](#)⁵) garantiscono ai cittadini che fanno uso del diritto alla libera circolazione di beneficiare dei diritti di sicurezza sociale.

Sintesi delle misure proposte

L'articolo 1 della proposta in esame reca un rinvio alle definizioni contenute nei citati regolamenti (CE) n. 883/2004 e n. 987/2009.

Il successivo articolo 2 specifica che i **destinatari** delle norme proposte sono: i cittadini di uno Stato membro, nonché gli apolidi e i rifugiati, che siano o siano stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che si trovino o si siano trovati in una situazione che coinvolga il Regno Unito

² Il citato articolo 48 prevede altresì la possibilità, per gli Stati membri, di sospendere la procedura legislativa mediante rinvio al Consiglio europeo qualora un progetto di atto legislativo leda aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale (in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria) oppure ne alteri l'equilibrio finanziario. Entro quattro mesi, il Consiglio europeo potrà, previa discussione: a) rinviare il progetto al Consiglio, rimettendo quindi in moto la procedura legislativa ordinaria; b) non agire o chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta. In questo caso l'atto si considera come non adottato.

³ Ai sensi dell'articolo 2, par. 2, del TFUE, "Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore (...), gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria".

⁴ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

⁵ Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

anteriamente al 30 marzo 2019, nonché i loro familiari e superstiti; i cittadini del Regno Unito che siano o siano stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri anteriormente al 30 marzo 2019, nonché i loro familiari e superstiti.

L'articolo 3 rinvia all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 883/2004 per l'individuazione dei settori di sicurezza sociale oggetto della presente proposta. Le prestazioni interessate sono quelle: di malattia; di maternità e paternità; d'invalidità; di vecchiaia; per i superstiti; per infortunio sul lavoro e malattie professionali; per il caso di morte; di disoccupazione; per pensionamento anticipato; di natura familiare.

L'articolo 4 sancisce che il principio della **parità di trattamento** (di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004) si applica ai soggetti di cui al precedente articolo 2 in relazione ai fatti o avvenimenti verificatisi nel Regno Unito anteriormente al 30 marzo 2019. In base a tale principio, trovano applicazione, per i soggetti in esame, i diritti e gli obblighi (relativi alle suddette prestazioni) stabiliti dalla legislazione di ciascuno Stato membro secondo le stesse condizioni previste per i cittadini del medesimo Stato.

Il paragrafo 1 dell'articolo 5 afferma che il principio di **assimilazione** (di cui all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 883/2004) si applica con riferimento a prestazioni o redditi acquisiti nel Regno Unito anteriormente al 30 marzo 2019 ed a fatti o avvenimenti ivi verificatisi prima della suddetta data. In base a tale principio: qualora la legislazione di uno Stato membro preveda che le prestazioni di sicurezza sociale in esame o altri redditi producano effetti giuridici, questi ultimi si verificano anche in caso di prestazioni equivalenti o di redditi acquisiti in un altro Stato membro; qualora, in base alla legislazione di uno Stato membro (relativa alle prestazioni sociali in oggetto), al verificarsi di fatti o avvenimenti siano attribuiti effetti giuridici, il medesimo Stato deve attribuire la stessa rilevanza a fatti o avvenimenti analoghi verificatisi in un altro Stato membro.

Il paragrafo 2 dello stesso articolo 5 prevede che il principio di **totalizzazione** (di cui all'articolo 6 del [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#)) si applichi con riferimento ai periodi d'assicurazione, di occupazione, di attività lavorativa autonoma o di residenza maturati nel Regno Unito anteriormente al 30 marzo 2019. Di conseguenza, tali periodi sono equiparati a quelli maturati in un qualsiasi Stato membro, ai fini dell'applicazione delle eventuali norme di uno Stato membro - in materia di prestazioni sociali e di relativi regimi assicurativi (obbligatori o facoltativi) - per le quali rilevino i periodi suddetti.

Ai fini dell'effettiva attuazione dei principi di assimilazione e di totalizzazione, il paragrafo 3 dello stesso articolo 5 reca una **clausola di rinvio generale**, in virtù della quale, ove rilevanti, risultano applicabili tutte le disposizioni dei citati regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009.

L'**applicazione** del regolamento - specifica l'articolo 6 - decorre dal giorno successivo a quello in cui i trattati europei cessino di essere applicabili nel Regno Unito, a meno che entro tale data sia entrato in vigore uno specifico accordo di recesso.

La posizione italiana

Il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio ha trasmesso alle Camere il 22 febbraio 2019 la relazione predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in applicazione dell'articolo 6 della [legge n. 234 del 24 dicembre 2012](#).

La relazione governativa sostiene che la proposta di regolamento presenta alcuni **elementi di criticità**, in considerazione dell'assenza - allo stato attuale - di reciprocità e di garanzia di collaborazione amministrativa da parte delle istituzioni del Regno Unito. Si fa riferimento, in particolare, a due ordini di criticità:

- 1) **finanziario.** Gli Stati membri dovrebbero farsi carico unilateralmente dei costi delle prestazioni, anche in relazione a periodi di lavoro svolti nel Regno Unito, e della gestione amministrativa di fatti, eventi o situazioni verificatisi nel Regno Unito da cui discendano diritti sociali;
- 2) **amministrativo.** In assenza di garanzia di rapporti con il Regno Unito ed anche in considerazione delle rigide norme vigenti in quest'ultimo Stato sulla protezione dei dati personali, la gestione delle pratiche potrebbe presentarsi problematica e dovrebbe eventualmente basarsi sulle sole dichiarazioni degli interessati. Ne deriva il rischio di un aumento di errori e di frodi, con possibile incremento del contenzioso a livello sia nazionale sia unionale (presso la Corte di giustizia dell'Unione europea).

Per i motivi sopra esposti, il Governo auspica che, in luogo del regolamento oggetto della presente proposta, l'Unione europea inviti gli Stati membri a negoziare **accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale**, basati sui principi che regolano il diritto dell'Unione. In alternativa, e in via provvisoria, si suggerisce di ripristinare le precedenti convenzioni bilaterali con il Regno Unito, al fine di "garantire un sistema basato sulla reciprocità".

La proposta di regolamento risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Parlamento finlandese, Bundestag tedesco, Senato polacco, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento spagnolo e Parlamento svedese.

Per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#).

1° marzo 2019

A cura di Laura Lo Prato