



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 novembre 2011 (28.11)
(OR. en)**

**17421/1/11
REV 1**

**Fascicolo interistituzionale:
2010/0380 (COD)**

**SOC 1030
CODEC 2166**

RELAZIONE

del: Comitato dei Rappresentanti permanenti (parte prima)

al: Consiglio EPSCO

n. prop. Comm.: 5063/11 SOC 7 CODEC 8

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004

- *Orientamento generale*

I. INTRODUZIONE

1. Il 20 dicembre 2010 la Commissione ha presentato la proposta in oggetto che mira ad aggiornare i regolamenti (CE) n. 883/2004 (il "regolamento di base") e (CE) n. 987/2009 (il "regolamento di applicazione") in modo da riflettere i cambiamenti nelle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia di sicurezza sociale e restare al passo con gli sviluppi della realtà sociale che incidono sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Contiene anche proposte della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale intese a migliorare e modernizzare l'acquis in materia di sicurezza sociale conformemente a quanto stabilito dall'articolo 72, lettera f) del regolamento (CE) n. 883/2004.

2. La proposta si basa sull'articolo 48 del TFUE (maggioranza qualificata e procedura legislativa ordinaria).
3. Il Parlamento europeo non ha ancora definito la propria posizione in prima lettura.
4. L'atto proposto è rilevante ai fini dello spazio economico europeo e per la Svizzera e va quindi esteso allo spazio economico europeo e alla Svizzera.
5. Su iniziativa della presidenza ungherese, il Gruppo "Questioni sociali" ha avviato l'esame della proposta nel gennaio 2011, raggiungendo un ampio accordo sul testo del progetto di regolamento (quale figura nel doc. 10641/11 ADD 1), fatte salve una serie di riserve sussistenti (come riportato nel doc. 10641/11). In base alla relazione del gruppo, il Comitato dei Rappresentanti permanenti ha deciso di presentare una relazione sullo stato dei lavori (doc. 11077/11) accompagnata dalla proposta di compromesso globale della presidenza ungherese alla sessione del Consiglio EPSCO del 17 giugno.
6. Considerata la necessità di una rapida adozione del regolamento, la presidenza polacca ha proseguito i lavori in sede di gruppo sulla scorta dei risultati raggiunti nel corso della presidenza ungherese, per preparare il terreno al Consiglio EPSCO in vista della definizione di un orientamento generale nella sessione del 1° dicembre 2011. È stata richiamata l'attenzione in particolare sulle questioni in sospeso, quali le disposizioni specifiche per i lavoratori autonomi in disoccupazione completa ed il ricorso al criterio della "base di servizio" per la determinazione della legislazione applicabile al personale di volo.

7. Al fine di intraprendere un'analisi approfondita del campo di applicazione a livello personale delle disposizioni proposte in materia di prestazioni di disoccupazione, la presidenza polacca ha trasmesso un questionario sulla questione (doc. 13343/11). Le risposte ricevute da parte delle delegazioni (doc. 13685/11) hanno fornito la base per la prima proposta della presidenza (doc. 13690/11). Proposte di compromesso e note esplicative sono state successivamente presentate per andare incontro alle preoccupazioni sollevate dalle delegazioni nel corso dei negoziati svoltisi nell'arco di cinque riunioni del Gruppo "Questioni sociali" (docc. 14394/11, 15809/11, 16008/11, 17013/1/11 REV 1, 14377/11, 16140/11, 16611/11).
8. La presidenza polacca ha inoltre svolto intense consultazioni bilaterali con una serie di delegazioni allo scopo di esplorare le vie verso un accordo accettabile da parte della maggioranza più ampia possibile delle delegazioni.
9. Nella riunione del 18 novembre 2011, fatte salve alcune riserve residue indicate in appresso, il gruppo "Questioni sociali" ha raggiunto un ampio accordo sul testo del progetto di regolamento risultante dalla proposta di compromesso globale della presidenza (doc. 17043/11 ADD 1).
10. Il 23 novembre 2011 il Comitato dei Rappresentanti permanenti ha esaminato le questioni in sospeso indicate nei docc. 17043/11e 17043/11 COR 1 per preparare il terreno al Consiglio EPSCO in vista della definizione di un orientamento generale sul testo del progetto di regolamento nella sessione del 1° dicembre 2011.
11. DK e SI hanno mantenuto riserve di esame parlamentare.
12. Pur riservando in questa fase la propria posizione, in attesa che sia disponibile la posizione del Parlamento europeo in prima lettura, la Commissione ha espresso complessivamente una posizione favorevole al testo del progetto di regolamento proposto dalla presidenza.
13. Tutte le delegazioni mantengono inoltre riserve d'esame linguistico in attesa che il testo sia disponibile nelle rispettive versioni linguistiche.

II. QUESTIONI IN SOSPEO

A. Disposizioni specifiche per i lavoratori autonomi che si trovano in disoccupazione completa (articolo 1, paragrafo 8 della proposta riguardante l'inserimento di un nuovo articolo 65 bis nel regolamento 883/2004):

a) Obiettivo della proposta della Commissione

In virtù dell'articolo 65 del regolamento (CE) n. 883/2004, le persone che si trovano in disoccupazione completa ricevono prestazioni di disoccupazione dallo Stato membro di residenza in base alla legislazione di quest'ultimo se risiedevano e continuano a risiedere o ritornano in tale Stato membro.

Conformemente a queste disposizioni i lavoratori autonomi che sono stati assicurati contro il rischio di disoccupazione in uno Stato membro in cui è prevista l'assicurazione contro il rischio di disoccupazione per i lavoratori autonomi, ma risiedono in uno Stato membro in cui non è previsto tale tipo di assicurazione, non ricevono prestazioni di disoccupazione in caso di disoccupazione completa.

Non prevedere l'accesso alle prestazioni significherebbe limitare il diritto alla libera circolazione in violazione dei principi fondamentali della legislazione sulla sicurezza sociale e non corrisponderebbe alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In questo contesto la modifica proposta dell'articolo 65 del regolamento n. 883/2004 prevede che se nello Stato membro di residenza non è prevista l'assicurazione contro il rischio di disoccupazione per i lavoratori autonomi, le prestazioni di disoccupazione sono erogate ai disoccupati dallo Stato membro in cui hanno esercitato la loro ultima attività, anche se essi dovrebbero fondamentalmente essere iscritti ed essere a disposizione nello Stato membro di residenza.

La ratio della modifica proposta è che, poiché i lavoratori autonomi disoccupati hanno le migliori possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro del loro Stato membro di residenza per gli stretti legami che vi mantengono, il loro diritto alle prestazioni sociali non dovrebbe essere limitato, in particolare quando dette prestazioni sono la contropartita di contributi versati.

b) Proposta della presidenza polacca

Alla luce delle risposte al suo questionario e dei risultati delle discussioni, la presidenza ha presentato una proposta di compromesso globale in cui si precisa che l'articolo 65 bis si applicherebbe unicamente ai casi in cui la persona disoccupata risiede in uno Stato membro la cui legislazione non preveda il pagamento obbligatorio o volontario di contributi nell'ambito di un sistema assicurativo contro il rischio di disoccupazione da parte di qualsiasi categoria di lavoratori autonomi.

In tale contesto, la presidenza ha proposto di modificare la formulazione dell'articolo 65 bis (come proposto dalla presidenza ungherese nel doc. 11077/11 ADD 1) in relazione al campo di applicazione di tale disposizione al fine di sottolinearne il carattere fortemente eccezionale. Secondo la proposta della presidenza, l'articolo 65 bis dovrebbe applicarsi unicamente nei casi in cui è assolutamente esclusa la possibilità di un'assicurazione contro il rischio di disoccupazione per i lavoratori autonomi nello Stato membro di residenza e, di conseguenza, le istituzioni in tale Stato membro non sono in grado di versare prestazioni di disoccupazione ad alcun lavoratore frontaliero - ex autonomo - disoccupato.

La presidenza ha spiegato che l'obiettivo della sua proposta sarebbe quello di prevedere norme fondate sul principio dello Stato di residenza conformemente al regolamento di base. Tali disposizioni dovrebbero consentire un'interpretazione uniforme ed essere di facile applicazione per le istituzioni, nonché trasparenti per i cittadini.

La presidenza ha sottolineato che la sua proposta di compromesso garantisce la certezza del diritto, poiché, in una determinata situazione, soltanto una norma (per cui o lo Stato membro dell'ultima attività o lo Stato membro di residenza è competente al versamento delle prestazioni di disoccupazione) sarebbe applicata in uno Stato membro specifico.

La presidenza ha inoltre proposto di aggiungere una clausola di revisione all'articolo 87 bis, paragrafo 2.

c) Posizioni delle delegazioni

AT, BG, CY, CZ, DE, DK, ES, LU, LV, RO, SE, SK e UK sostengono la proposta di compromesso della presidenza considerata la necessità di trovare una soluzione alla situazione di un numero esiguo di lavoratori autonomi che versano contributi nell'ambito di un'assicurazione contro i rischi di disoccupazione, ma non ricevono prestazioni di disoccupazione nel caso si trovino in seguito in una situazione di disoccupazione completa. Dette delegazioni ritengono che tali persone non dovrebbero essere prive di protezione sociale allorché esercitano il loro diritto alla libera circolazione.

Pur mantenendo perplessità riguardo a taluni aspetti della proposta della presidenza, in particolare per quanto riguarda la limitazione del campo di applicazione dell'articolo 65 bis ai lavoratori frontalieri, un altro gruppo di delegazioni (BE, EL, EE, HU, LT e SI) può accettare la proposta della presidenza in uno spirito di compromesso. LT preferirebbe altre proposte alternative (come la proposta di compromesso della presidenza ungherese o le proposte presentate da FR¹, IE², UK³ e MT⁴ nel corso delle discussioni), ma può comunque accettare anche il testo della presidenza data la mancanza di un sostegno sufficiente per le altre proposte.

¹ Docc. 16542/11 e 16851/11.

² Doc. 14457/11.

³ Doc. 14543/11.

⁴ Doc. 17243/11.

Pur riconoscendo la necessità di trovare una soluzione per tale categoria di lavoratori autonomi, FR, IE, IT, MT, NL e PT non possono accettare la proposta della presidenza poiché ritengono, in particolare, che essa vada oltre i principi di coordinamento e non sia conforme alle norme generali stabilite dal regolamento n. 883/2004. Ritengono pertanto necessario adottare un approccio differente.

FI non può accettare la proposta di compromesso della presidenza per altre ragioni di principio e mantiene una riserva di merito.

Nel corso dei negoziati sono state presentate proposte da parte di IE, UK, FR e MT fondate su un approccio che si potrebbe definire settoriale, secondo cui lo Stato membro di residenza sarebbe obbligato a versare prestazioni di disoccupazione soltanto alle categorie di lavoratori frontalieri autonomi che sarebbero state coperte dal sistema di prestazioni di disoccupazione nazionale.

FR ha avanzato nuovamente la sua proposta nella riunione del Comitato dei Rappresentanti permanenti del 23 novembre 2011, ottenendo il sostegno di IE, IT, MT, NL e PT.

BE, EL e LT si sono dette disposte a sostenere la proposta di FR se così facendo si potesse raggiungere un accordo di compromesso globale.

AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, HU, LU, RO, SE, SK e SI non possono accettare tale approccio settoriale, poiché conduce ad una situazione in cui due norme (la competenza dello Stato membro dell'ultima attività o dello Stato membro di residenza) si applicherebbero in uno Stato membro a seconda della categoria di lavoro autonomo in un altro Stato membro. Tale soluzione potrebbe in una certa misura nuocere alla certezza del diritto, in particolare per quanto riguarda eventuali problemi per i cittadini al momento di valutare se la propria attività autonoma rientri o no in una delle categorie coperte dalle prestazioni di disoccupazione nello Stato membro di residenza, data la mancanza di categorie comuni di professioni applicabili a tutti gli Stati membri. Inoltre, in taluni Stati membri i sistemi di prestazioni di disoccupazione destinati ai lavoratori autonomi sono molto limitati e non sono basati sull'attività esercitata dall'interessato, ma su altri fattori.

Comm. sottolinea che lo scopo dell'articolo 65 bis è di scongiurare una situazione in cui un lavoratore autonomo che si è tutelato dal rischio di disoccupazione nello Stato membro dove ha esercitato l'ultima attività non abbia diritto ad alcuna prestazione di disoccupazione nello Stato di residenza, nonché di trovare una soluzione in linea con l'articolo 48 del TFUE e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Sottolinea che qualsiasi soluzione dovrebbe servire l'obiettivo del capitolo "Prestazioni di disoccupazione" per reintegrare la persona disoccupata nel mercato del lavoro ed assicurare che i lavoratori autonomi disoccupati possano percepire le prestazioni per l'intero periodo. Comm. ha ribadito in una dichiarazione la necessità di colmare il divario nella protezione previdenziale di tale gruppo di persone (doc. 15898/11) e si è dichiarata disposta ad avviare una discussione più ampia sulle disposizioni attuali in materia di disoccupazione in occasione del riesame dell'articolo 65 bis previsto dall'articolo 87, paragrafo 2.

B. Ricorso al criterio della "base di servizio" per la determinazione della legislazione applicabile al personale di volo (articolo 2, paragrafo 3 della proposta riguardante l'inserimento di un nuovo paragrafo 5 bis nell'articolo 14 del regolamento n. 987/2009)

a) Obiettivo della proposta della Commissione:

La modifica proposta è intesa a precisare che per il personale di volo la "sede legale o domicilio" è la "base di servizio" come definita nel regolamento (CEE) n. 3922/91 concernente l'armonizzazione di requisiti tecnici e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile. La base di servizio è il luogo dal quale il membro dell'equipaggio svolge abitualmente il suo lavoro in esecuzione del suo contratto. Secondo la Commissione essa è collegata in modo più stretto al luogo di lavoro effettivo dell'interessato e costituisce un elemento più appropriato per la determinazione della legislazione applicabile rispetto alla sede legale o al domicilio del datore di lavoro o dell'impresa.

b) Proposta della presidenza sulla "base di servizio"

La proposta di compromesso della presidenza ungherese intendeva aggiungere un nuovo paragrafo 5 all'articolo 11 del regolamento n. 987/2009 che stabilisse la norma generale secondo cui l'attività di personale di volo si considera svolta nello Stato membro in cui è situata la "base di servizio" quale definita nell'allegato III del regolamento (CEE) n. 3922/91. Nei casi eccezionali in cui vi siano due o più basi di servizio, le disposizioni dell'articolo 13 potrebbero applicarsi mutatis mutandis con l'inserimento nell'articolo 14 del regolamento n. 987/2009 di un nuovo paragrafo 5 bis che preveda che ai fini dell'applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1 si ritiene che riguardo al personale di volo per "sede legale o domicilio" si intende la "base di servizio". Nel regolamento n. 883/2004 è stato inoltre inserito un nuovo considerando 18 ter per motivare la necessità di questa modifica.

Sulla scorta di una proposta della delegazione francese, la presidenza polacca ha proposto di sostituire il secondo comma dell'articolo 14, paragrafo 5 bis quale figura nel doc. 11077/11 ADD 1 per garantire la coerenza globale delle disposizioni relative al personale di volo di cui all'articolo 11, paragrafo 5 del regolamento di base e all'articolo 14, paragrafo 5 bis del regolamento di applicazione. L'obiettivo è di coprire in modo adeguato tutto il personale addetto alla navigazione aerea. Inoltre, al termine delle discussioni la definizione di "base di servizio" è stata inserita nel considerando 18 ter.

Una maggioranza molto ampia di delegazioni può accettare la proposta della presidenza.

IE mantiene una riserva di merito sulla proposta della presidenza, mentre FR ha avanzato una riserva di esame riguardo al considerando 18 ter.

IE è contraria al ricorso al criterio della "base di servizio" per la determinazione della legislazione applicabile al personale di volo poiché non lo ritiene nell'interesse del personale di volo stesso. Ciò comporterà infatti modifiche frequenti della legislazione applicabile, con conseguente frammentazione della situazione contributiva e con complicazioni nel momento in cui l'interessato chiede le prestazioni. Secondo tale delegazione, l'introduzione del criterio della "base di servizio" accrescerebbe gli oneri amministrativi ed i costi per i datori di lavoro.

FR mantiene una riserva d'esame sul considerando 18 ter poiché a suo avviso, qualora la definizione di "base di servizio" dovesse essere modificata, essa rimarrebbe invariata nel regolamento n. 883/2004 e si dovrebbe ricorrere ad un regolamento di modifica per apportare eventuali alterazioni. Ciò sarebbe dannoso, in particolare, per il personale di volo e le istituzioni pertinenti e complicherebbe il sistema.

C. **Base giuridica**

La base giuridica proposta è l'articolo 48 del TFUE che attribuisce al Consiglio la facoltà di adottare in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, sia dipendenti sia autonomi.

NL mantiene una riserva di merito in quanto ritiene vi sia una categoria rimanente di persone che rientra nel campo d'applicazione personale del regolamento n. 883/2004 e non è contemplata dall'articolo 48 del TFUE, per cui si potrebbe sostenere che è necessario il ricorso all'articolo 21, paragrafo 3 del TFUE. Nella riunione del Comitato dei Rappresentanti permanenti del 23 novembre 2011, NL si è detta pronta a ritirare la riserva se l'orientamento generale poteva essere definito in sede di Consiglio. MT mantiene una riserva di esame sulla base giuridica.

D. **Procedura di voto della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (modifica proposta dell'articolo 71, paragrafo 2 del regolamento n. 883/2004):**

La proposta è intesa a modificare l'articolo 71, paragrafo 2 del regolamento n. 883/2004 per chiarire la procedura di voto della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale alla luce dei recenti sviluppi introdotti dal trattato di Lisbona, in particolare dall'articolo 48 del TFUE.

In seguito al parere del servizio giuridico del Consiglio (doc. 6143/11), la maggior parte delle delegazioni può accettare la modifica proposta. Tuttavia, BG e MT mantengono riserve di merito. NL mantiene una riserva d'esame.

Tutte le delegazioni approvano il seguente progetto di dichiarazione a verbale del Consiglio, proposto dalla delegazione italiana e modificato dalla delegazione UK nel corso della riunione del Comitato dei Rappresentanti permanenti del 9 giugno 2011:

"Il Consiglio ritiene che nell'ambito della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dovrebbe essere ricercato il consenso, in particolare per le misure intese a facilitare l'applicazione uniforme della legislazione dell'Unione europea."

III. CONCLUSIONE

Dalla discussione in sede di Comitato dei Rappresentanti permanenti emerge che permangono due diverse posizioni riguardo all'articolo 65 bis.

Si invita il Consiglio EPSCO a definire un orientamento generale sul testo del progetto di regolamento nella sessione del 1° dicembre 2011, sulla scorta della proposta della presidenza (doc. 17421/11 ADD 1).