

Parere in merito a:

- una proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che adatta il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati ed ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, allo scopo di permettere l'applicazione ai lavoratori autonomi ed ai loro familiari
- una proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che adatta gli allegati del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati ed ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, allo scopo di permettere l'applicazione ai lavoratori autonomi ed ai loro familiari

Il testo che ha formato oggetto della consultazione è pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* n. C 14 del 18 gennaio 1978 pagina 9.

A. FONDAMENTO GIURIDICO DEL PARERE

Il Consiglio ha deciso in data gennaio 1978 di consultare, conformemente alle disposizioni degli articoli 51, 198 e 235 del trattato che istituisce la Comunità economica europea, il Comitato economico e sociale sulla proposta di cui sopra.

B. PARERE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Il Comitato economico e sociale ha emesso il parere sull'argomento summenzionato nel corso della 159^a sessione plenaria, svoltasi a Bruxelles, il 31 maggio e 1° giugno 1978.

Il testo del parere viene riportato in appresso:

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE,

visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in particolare gli articoli 51, 198 e 235,

vista la richiesta di parere presentata dal Consiglio delle Comunità europee in data 13 gennaio 1978,

vista la decisione del proprio presidente – adottata il 18 gennaio 1978 in base all'articolo 22 del regolamento interno – di affidare alla sezione «affari sociali» il compito di preparare un progetto di parere e di relazione al riguardo,

visto il parere adottato dalla sezione il 18 maggio 1978,

vista la relazione elaborata dal sig. Purpura, relatore, e presentata dal sig. Pronk,

visto quanto deliberato dai propri membri il 31 maggio 1978 (159^a sessione plenaria, 31 maggio e 1° giugno 1978),

considerando che la sicurezza sociale dei lavoratori subordinati e dei loro familiari che si spostano all'interno della Comunità è disciplinata dal regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, e dal regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972;

considerando che i due regolamenti (CEE) n. 1408/71 e n. 574/72, sempre per i lavoratori subordinati, sono stati successivamente modificati e completati da successivi provvedimenti comunitari, e più precisamente dal regolamento (CEE) n. 1392/74 del Consiglio, del 4 giugno 1974, dal regolamento (CEE) n. 1209/76 del Consiglio, del 30 aprile 1976, e da ultimo dal regolamento (CEE) n. 2595/77 del Consiglio, del 21 novembre 1977, mentre il

regolamento di applicazione (CEE) del Consiglio è stato modificato anche dal regolamento (CEE) n. 2139/74 del Consiglio, del 15 ottobre 1974;

considerando che esso ha in più occasioni nel decorso decennio – e recentemente con il parere del 26 ottobre 1977 sulla proposta di regolamento che modifica i due regolamenti (CEE) n. 1408/71 e n. 574/72 sulla sicurezza sociale dei lavoratori subordinati e delle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità, e con il suo parere del 14 novembre 1977 sulla proposta di direttiva relativa al coordinamento delle legislazioni degli Stati membri per quanto riguarda gli agenti di commercio indipendenti – chiesto alla Commissione ed al Consiglio di voler provvedere per la sicurezza sociale dei lavoratori autonomi;

considerando che sia giunto il momento di agire nel senso da esso richiesto mediante l'estensione dei due regolamenti (CEE) n. 1408/71 e n. 574/72 del Consiglio, più volte modificati per i lavoratori subordinati anche ai lavoratori autonomi e alle loro famiglie che circolano all'interno della Comunità per svolgere un'attività in base al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE

senza voti contrari e 3 astensioni:

1. Introduzione

1.1. Il Comitato esprime il suo apprezzamento per l'iniziativa della Commissione, anche se questa arriva con un certo ritardo (a quindici anni dalla conferenza europea di sicurezza sociale del dicembre 1962 ed a circa 5 anni dalla presentazione del programma d'azione sociale dell'aprile 1973). Esso, anche per questa ragione, prega il

Consiglio di voler provvedere all'adozione dei regolamenti proposti, immediatamente dopo la formulazione dei pareri del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, in modo da recuperare il tempo impiegato per la predisposizione delle proposte in questione.

1.2. Esso approva pertanto le due proposte di regolamento del Consiglio per l'estensione, mediante l'adattamento della sicurezza sociale dei lavoratori subordinati e delle loro famiglie che circolano all'interno della Comunità, del regolamento (CEE) n. 1408/71, del 14 giugno 1971, ai lavoratori ed alle loro famiglie che si spostano in base al diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, fatte salve le seguenti considerazioni di ordine generale e di ordine particolare.

2. Considerazioni generali

2.1.1. Nella valutazione generale delle proposte di regolamento il Comitato tiene a sottolineare il nesso strettissimo che esiste tra la sicurezza sociale dei lavoratori autonomi e il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Per rendere «effettivo» l'esercizio di questi diritti occorre assicurare a detti lavoratori non solo la protezione giuridica per la loro attività professionale, ma anche quella di carattere previdenziale ed assistenziale.

2.1.2. In tal modo il contenuto della protezione dei lavoratori autonomi, accordata dalle norme comunitarie, si arricchisce e si concretizza: i detti lavoratori sono portati a circolare maggiormente nei nove Stati della Comunità, stabilendosi liberamente oppure spostandosi temporaneamente in uno di essi per esercitare la loro attività professionale, ormai sicuri di potere godere delle prestazioni di sicurezza sociale allo stesso modo dei lavoratori autonomi nazionali.

2.2.1. Il Comitato nell'esaminare le proposte di regolamento, rileva che la Commissione ha voluto consultarlo, seguendo una prassi ormai consolidata, anche se la richiesta del parere non è obbligatoria. Esso tiene a sottolineare il grandissimo interesse che porta sempre ai problemi ed ai provvedimenti di sicurezza sociale sia dei lavoratori subordinati che di quelli autonomi che circolano all'interno della Comunità.

2.3.1. Il Comitato, quanto al fondamento giuridico delle due proposte, fa osservare che la Commissione si basa sugli articoli 2 e 7 del trattato (scopi politici, economici e sociali della Comunità e divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità) e sull'articolo 51 (sicurezza sociale dei lavoratori migranti), nonché sull'articolo 235 che prevede la facoltà del Consiglio di prendere dei provvedimenti quando «un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere uno degli scopi del trattato stesso senza che questo abbia previsto i poteri di azione a tale uopo richiesti».

2.3.2. Esso è d'accordo con la Commissione e ricorda che in più occasioni esso ha chiesto l'applicazione del detto articolo 235 del trattato per la soluzione normativa dei problemi sociali.

2.4.1. Quanto alla forma dei due provvedimenti proposti, la Commissione ha preferito:

- a) adattare il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio sulla sicurezza dei lavoratori subordinati ai lavoratori autonomi – siano essi artigiani, piccoli commercianti e coltivatori diretti, che liberi professionisti – piuttosto che fare un nuovo regolamento unico per le due categorie di lavoratori oppure fare un regolamento a parte per i lavoratori autonomi lasciando immutato il regolamento (CEE) n. 1408/71 per i lavoratori subordinati; essa cioè ha cambiato il titolo di questo regolamento e modificato la normativa concretata nei singoli articoli;
- b) predisporre due regolamenti distinti, di cui l'uno per la modifica del testo del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio e l'altro per la modifica di alcuni allegati del regolamento stesso.

2.4.2. In via pregiudiziale il Comitato, nel constatare che la Commissione ha colto l'occasione per introdurre delle disposizioni più favorevoli per tutti i lavoratori, deve purtroppo notare che alcune disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 non si applicano ai lavoratori autonomi.

2.4.3. Esso considera insufficiente il solo cambio del «titolo» del regolamento (CEE) n. 1408/71 per ampliare il campo di applicazione estendendolo ai lavoratori autonomi, quando poi restano immutati i «considerando» (e cioè senza far cenno nel regolamento della necessità dell'estensione). Tuttavia, tenuto conto delle varie argomentazioni pro e contro, il Comitato è disposto ad accettare il sistema seguito dalla Commissione, nell'attesa che questa voglia riesaminare la questione ai fini di un'eventuale «codificazione» che serva anche a chiarire alcuni problemi di fondo.

2.4.4. Sulla questione dell'«unicità» di regolamento al posto dei due proposti, il Comitato considera che gli «allegati» dei regolamenti di sicurezza sociale fanno parte integrante di questi, che la modifica proposta in alcuni allegati concerne direttamente l'estensione della normativa precedente ai lavoratori autonomi e che è molto dubbio che l'articolo 95 del regolamento (CEE) n. 1408/71 sia da solo sufficiente a costituire la base giuridica, dato che il campo di applicazione è cambiato dalla nuova disciplina: esso prega pertanto il Consiglio di voler considerare la questione per vedere se non sia il caso di unire, come ha già fatto altre volte, le due proposte in un unico testo, tenendo anche presente che, dal punto di vista pratico ed in attesa dell'eventuale «codificazione», occorre evitare la multi-

plicazione dei testi giuridici, moltiplicazione che può produrre incertezze e confusioni fra gli interessati alla disciplina comunitaria. La chiarezza dei posti è di fondamentale importanza per evitare discriminazioni a scapito dei lavoratori interessati.

2.5.1. Le due proposte di regolamento concernono soltanto la modifica e l'adattamento del regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, e successive modificazioni. La Commissione si ripromette di preparare quanto prima una proposta di regolamento per integrare in modo analogo le modalità di applicazione poste nel regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972, e successive modificazioni.

2.5.2. Il Comitato, tenuto conto anche del fatto che la normativa ora proposta entra in vigore solo sei mesi dopo la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del regolamento che adotterà il regolamento (CEE) n. 574/72 per permettere l'applicazione ai lavoratori autonomi, prega la Commissione di voler affrettare il completamento degli studi e di voler procedere con ogni urgenza alla presentazione al Consiglio della proposta di regolamento di applicazione (che modifichi il detto regolamento (CEE) n. 574/72 e relativi allegati) allo scopo di poter mettere presto in vigore la tutela previdenziale dei lavoratori autonomi.

3. Considerazioni e proposte particolari

3.1.1. Nella proposta di regolamento, la definizione di lavoratore subordinato e di lavoratore autonomo si deduce non dalla qualifica basata sull'attività professionale esercitata, ma dalla qualifica dell'interessato secondo le legislazioni di sicurezza sociale dei singoli Stati. Inoltre nella definizione del campo di applicazione «ratione personae» e cioè nella individuazione del beneficiario della tutela previdenziale, si rileva una differenza rispetto all'articolo 1 del vigente regolamento (CEE) n. 1408/71, rimangiato nella presentazione, in quanto non è più richiesta la condizione, per le persone assicurate a titolo volontario, di una precedente assicurazione obbligatoria.

3.1.2. Il Comitato approva il criterio seguito per la nuova definizione, che, d'altra parte, si ispira alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Esso poi considera in tutta la sua rilevanza ed è d'accordo sulla soppressione della condizione del precedente rapporto assicurativo obbligatorio di cui più sopra è detto.

Così, per l'articolo 1 a) bis del nuovo regolamento sarà possibile far usufruire della tutela comunitaria di sicurezza sociale anche coloro che risultano assicurati esclusivamente a titolo volontario in base alla legislazione dei singoli Stati senza essere stati in precedenza assicurati obbligatoriamente per lo stesso rischio e nello stesso Stato.

3.1.3. Per contro, nella definizione si escludono dalla normativa comunitaria coloro che beneficiando in alcuni Stati della tutela assicurativa nazionale in quanto residenti, ma non come lavoratori subordinati o autonomi, non possono far valere un precedente periodo di assicurazione come lavoratori.

3.1.4. Il Comitato non può fare a meno di lamentare l'ingiustificata discriminazione e chiedere decisamente alla Commissione ed al Consiglio di voler sopprimere nell'articolo 1 a) bis, iv) del proposto regolamento la frase seguente: «qualora essa (la persona) sia stata assicurata in precedenza nell'ambito di tale regime in qualità di lavoratore subordinato o di lavoratore autonomo conformemente alla definizione di cui a ii) o iii)».

3.2.1. La normativa proposta concerne «tutte le legislazioni e tutti i regimi di assicurazione degli Stati membri applicabili ai lavoratori autonomi, ivi compresi i regimi speciali per detta categoria di assicurati e quelli organizzati a beneficio di tutti i residenti o della popolazione considerata globalmente, con due eccezioni: a) in Francia, i regimi di assicurazione invalidità e morte dei lavoratori autonomi che esplicano professioni non agricole; b) in Germania, i regimi statutari delle professioni liberali, per i quali sono competenti i Länder e non lo Stato federale».

3.2.2. Il Comitato, pur rendendosi conto delle ragioni giuridiche che motivano dette esclusioni, deve rilevare che esse possono, nel paese interessato e in certi casi, rendere difficile l'acquisizione del diritto, non essendo ammessa la totalizzazione dei periodi di assicurazione compiuti nei vari Stati membri (totalizzazione prevista dal trattato). Esso chiede alla Commissione di invitare gli Stati membri a creare e a stimolare le iniziative degli ambienti professionali interessati per consentire l'applicazione della normativa comunitaria a detti regimi ed in particolare il riconoscimento reciproco dei periodi di assicurazione maturati nei predetti regimi e nei regimi degli altri Stati membri.

3.3.1. Gli articoli 13 e 14 del regolamento (CEE) n. 1408/71, dopo la modifica proposta, continuano ad ispirarsi «al principio dell'unicità della legislazione applicabile» anche per i lavoratori autonomi che esercitano la loro attività professionale in diversi Stati membri, principio che, pur con alcune eccezioni, risponde meglio agli interessi dei lavoratori sia in materia di contribuzione che di godimento delle prestazioni. Il Comitato è d'accordo con la Commissione.

3.3.2. Devesi però rilevare che nel solo testo italiano della proposta di regolamento al punto 2 che riguarda il paragrafo 2 dell'articolo 13 è stata omissa, sicuramente per errore tipografico, la nuova formulazione della lettera b). Occorre riparare all'omissione, aggiungendo nella proposta di regolamento al punto suddetto la seguente frase: «b) al primo rigo della lettera b) il termine «occupato» è sostituito dalle parole «che esercita la sua attività professionale»».

3.3.3. La nuova formulazione dell'articolo 14 può dar luogo a dubbi ed a confusioni dato che alcune norme ed alcune lettere riguardano solo i lavoratori autonomi, altre solo i lavoratori subordinati ed altre ancora gli uni e gli altri. Il Comitato chiede che la Commissione proceda ad una nuova formulazione redazionale del titolo II del regolamento (CEE) n. 1408/71 appunto per chiarire espressamente a quali categorie di lavoratori, autonomi o subordinati o a tutti e due, le disposizioni sono applicabili.

3.4.1. L'estensione della regolamentazione comunitaria relativa ai lavoratori dipendenti a quelli autonomi ha alcune eccezioni, quali:

- a) alcune modalità di totalizzazione dei periodi di assicurazione per l'apertura del diritto alle pensioni;
- b) la possibilità di beneficiare delle prestazioni di disoccupazione al di fuori dello Stato competente.

Mentre la prima eccezione concerne i regimi speciali di assicurazione invalidità, vecchiaia e morte ed è posta all'articolo 38, nuovo paragrafo 3, del regolamento, la seconda è posta per i lavoratori autonomi dagli articoli 69, paragrafo 1, 70, paragrafo 1, secondo comma, e 71, paragrafo 1, lettere a) ed i), riguardanti appunto le regole per l'acquisizione, la conservazione ed il trasferimento del diritto alle prestazioni di disoccupazione.

3.4.2. Il Comitato, pur rendendosi conto delle difficoltà che possono sorgere per la soppressione delle due esclusioni e della resistenza di alcuni Stati membri, osserva che esse appaiono piuttosto gravi, anche se la loro portata pratica si riferisce ad un numero limitato di casi: soprattutto per quanto riguarda l'eccezione delle prestazioni di disoccupazione la norma appare anche impolitica in quanto non tiene conto delle conseguenze «psicologiche» per i lavoratori autonomi ed in particolare per i lavoratori intellettuali. Esso invita pertanto il Consiglio e la Commissione a voler riconsiderare tali questioni.

Inoltre occorre riprendere un'altra ipotesi di non estensione ai lavoratori autonomi del trattamento di cui godono i lavoratori dipendenti: si tratta del nuovo paragrafo 5 dell'articolo 45 del regolamento (CEE) 1408/71.

3.5.1. L'articolo 45 del regolamento (CEE) n. 1408/71 dispone che il lavoratore subordinato che sia divenuto invalido dopo aver cessato di essere assoggettato ad una legislazione che subordina la concessione delle prestazioni

di invalidità alla condizione che il lavoratore vi sia assoggettato al momento in cui si verifica il rischio, ha la possibilità di ottenere tale prestazione, qualora possa far valere il diritto a prestazioni in base alla legislazione di un altro Stato.

Questa possibilità è invece esclusa per i lavoratori autonomi in quanto il nuovo paragrafo 5 suddetto parla di «lavoratori subordinati».

3.5.2. Il Comitato, pur rendendosi conto che la discriminazione deriva dalla particolarità della legislazione olandese, che è una legislazione tipicamente di «rischio», invita la Commissione a voler riconsiderare il problema e a volerlo risolvere favorevolmente.

4. Conclusioni

4.1.1. Nel formulare queste conclusioni e proposte rispetto alla proposta di regolamento di modifica del regolamento (CEE) n. 1408/71, il Comitato tiene a rilevare che le difficoltà di coordinamento delle legislazioni nazionali di sicurezza sociale incontrate in tutti questi anni, prima per i lavoratori subordinati e poi per i lavoratori autonomi, dipendono in sommo grado dalla diversità delle legislazioni stesse nei singoli paesi.

Ciò è stato già detto dal Comitato nel parere del 25 gennaio 1967 sulla proposta di quello che divenne il regolamento n. 3 riveduto e nel parere del 27 ottobre 1971 sulla proposta di quello che divenne il regolamento (CEE) n. 574/72: e l'idea è stata ripresa in altri pareri successivi.

4.1.2. Il Comitato ritiene che sia giunto il momento di intraprendere e di perseguire, con gradualità ma con coraggio, un'azione concreta per l'armonizzazione delle normative nazionali ai sensi e nello spirito degli articoli 117 e 118 del trattato. Quella che occorre è una «volontà politica», dato che non si potrà avere un'unità europea economica e sociale se i singoli Stati non rinunziano ad alcune discordanze delle loro legislazioni per armonizzare le stesse in un «diritto comune».

Se vi sarà la detta volontà politica, le difficoltà di ordine giuridico per un'azione comunitaria potranno essere superate dato che la Commissione ed il Consiglio si sono messi sulla strada dell'applicazione dell'articolo 235 del trattato.

Fatto a Bruxelles, il 31 maggio 1978.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Basil de FERRANTI