COMITES LONDRA

BREXIT

DIRITTI PER GLI ITALIANI IN UK

COMITES LONDRA

INDICE

Introduzione.....pag. 04
Prefazione.........pag. 07

La direttiva 2004/38/CE e la sua ricezione nell'ordinamento britannico.....pag. 09
- Introduzione.....pag. 10
- Caveat.....pag. 10
- Cenni sulla Direttiva 2004/38/CE.....pag. 11
- Considerazioni preliminari.....pag. 12
- Diritti di entrata ed uscita.....pag. 13
- Diritti di soggiorno.....pag. 16
- Trattamento paritario dei cittadini Europei e dei cittadini nazionali.....pag. 21
- Garanzie procedurali.....pag. 23
- Conclusione.....pag.24

La sicurezza sociale europea nel contesto dei negoziati tra Regno Unito ed Unione Europea .....pag. 27
- Introduzione.....pag. 28
- Caveat.....pag. 28
- Cenni sul sistema di sicurezza sociale europeo.....pag. 29
- L'ambito di applicazione del regolamento 2004/883.....pag. 30
- Principi generali.....pag. 34
- Il sistema di coordinamento della sicurezza sociale europea alla luce dei negoziati sull'uscita del Regno Unito dall'Unione.....pag. 37
- Conclusione.....pag. 45

Circolazione delle persone post-Brexit.....pag. 47
- Premessa.....pag. 48
- Caveat.....pag. 49
- Mobilità ed immigrazione post-Brexit.....pag. 50
- Cittadini UE beneficiari del WA.....pag. 51
- Criticità dell'EU Settlement Scheme.....pag. 53
- Impatto del TCA sulla mobilità
  e coordinamento della sicurezza sociale.....pag. 58
- Mobilità per motivi professionali.....pag. 59
- Il coordinamento della sicurezza sociale.....pag. 61
- Considerazioni conclusive.....pag. 69

INTRODUZIONE

La libertà di circolazione e di soggiorno delle persone è stata uno dei principi fondamentali su cui si è basata la visione dei padri fondatori, coloro che poi in futuro gettarono le basi per redigere la Costituzione degli Stati Uniti d'Europa. La loro idea di libertà oltre i confini geografici e politici dei singoli territori si può evidenziare non solo leggendo tra le righe del Trattato di Roma del 1957 ma anche nelle seguenti modifiche, fino al Trattato di Maastricht del 1992. E non si può parlare di libera circolazione se questa non viene accompagnata dal mantenimento dei diritti previdenziali, assistenziali e sanitari delle persone che si avvalgono dalla libertà di lavorare e vivere in uno qualsiasi dei paesi dell'Unione, a propria scelta.

I rapporti tra il Regno Unito e l'Europa non sono stati mai facili. La storia ci racconta che sono stati spesse volte molto complessi ed altre volte anche contraddittori, soprattutto perché il Regno Unito ha condiviso con anima e corpo la vita e le aspirazioni della Comunità Economica Europea ma poco o niente quelle dell'Unione Europea.

Il risultato del referendum del 2016 ha comunque meravigliato molti di noi. Si pensava che nonostante tutto, il Regno Unito avrebbe mantenuto ancora valido il motivo che in primo luogo aveva spinto questa nazione a diventare membro dell'UE: se non puoi batterli, unisciti a loro (if you can't beat them, join them). Invece come è ben noto, hanno prevalso i voti di coloro che temevano una più stretta integrazione europea e soprattutto i voti di coloro che paventavano un aumento non controllato dell'immigrazione. I negoziati che hanno fatto seguito al voto referendario, hanno confermato sin dall'inizio questa intenzione, eliminando dalle trattative il diritto alla libera circolazione delle persone.

Il compito che il COMITES di Londra si è posto in questo delicato momento storico è stato quello di esaminare l'impatto che questa scelta poteva avere sulle comunità italiane residenti in questa Nazione. In primo luogo dal punto di vista del mantenimento nella fase post Brexit dei diritti

maturati dai cittadini comunitari, e in secondo luogo l'esecutività dei diritti previsti dagli accordi nella loro attuazione, quando venivano messi a confronto con le leggi nazionali britanniche.

Nella prima parte dello studio che viene proposto in questo libro, il dottor Scarano esamina la rispondenza delle norme sulla libera circolazione previste dalla Direttiva 38/2004 e dal Regolamento 883/2004, mettendo in luce le contraddizioni e le incongruenze strutturali che queste norme presentano nel Withdrawal Agreement. Tali contraddittorietà sono state fatte presenti al gruppo dei negoziatori europei, tramite l'Ambasciata italiana a Londra mentre essa stessa seguiva le trattative passo passo.

Nella seconda parte dello studio, l'avvocato Manuela Travaglini analizza le implicazioni del Withdrawal Agreement e del Trade and Cooperation Agreement per quanto riguarda le nuove norme in tema di libera circolazione, sicurezza sociale e assistenza sanitaria. La sua analisi ci permette di capire il peso che queste norme avranno sulla tutela dei diritti non solo dei cittadini comunitari già residenti nel Regno Unito al termine del periodo transitorio, ma anche sui flussi migratori futuri provenienti dall'Unione Europea.

Con questo lavoro, il COMITES di Londra esegue uno dei compiti principali assegnati dalla legge istitutiva che è quello di contribuire ad individuare le esigenze di sviluppo sociale, culturale e civile della propria comunità di riferimento, attraverso studi e ricerche.

Il Comites Londra

PREFAZIONE

Spesso è difficile inquadrare esattamente gli eventi epocali cui assistiamo. Per alcuni è quasi impossibile, in quanto la contemporaneità distorce in maniera troppo determinante la nostra percezione affinché sia possibile tracciarne, seppur sinteticamente, un'analisi esaustiva di tali eventi.

In questa categoria rientra sicuramente la Brexit. Dal referendum del 2016 in poi analisti, giornalisti, politici, scrittori, intellettuali, economisti e semplici cittadini si sono interrogati su cosa sia realmente successo e, in maniera più semplice e profonda, su che cosa sia realmente la Brexit.Al di là dei numerosi e pregevoli studi portati avanti negli ultimi anni in proposito, non si deve dimenticare che tale fenomeno ha innanzitutto conseguenze pratiche che impattano in maniera considerevole sulla vita dei cittadini.

L'effetto più pernicioso è, comunque, l'incertezza che essa ha generato. Milioni di cittadini europei si ritrovano improvvisamente in un territorio sconosciuto, fatto di regole nuove, spesso di difficile comprensione. Studi come questo sono importanti per ridare certezze a imprese e cittadini. Sono una bussola che può aiutare chi la usa a orientarsi in questo nuovo scenario.

Non è da sottovalutare, invece, l'effetto solidaristico che la Brexit ha generato fra le collettività nazionali nel Regno Unito, compresa la nostra. Si moltiplicano gli esempi di cittadini che mettono a disposizione della collettività le proprie competenze e professionalità per aiutare i propri concittadini. In questo, la Brexit ci ha fatto riscoprire il senso della comunità. Ed è da qui che si può ripartire per cercare di ridare ai nostri connazionali la serenità che gli eventi degli ultimi anni, non ultimo la pandemia, hanno loro sottratto.

Marco Villani

LA DIRETTIVA 2004/38/CE
E LA SUA RICEZIONE
NELL'ORDINAMENTO BRITANNICO

Introduzione

Nonostante le negoziazioni per l'uscita del Regno Unito dall'Unione siano già formalmente iniziate, le normative Europee continueranno ad avere validità sul suolo Britannico per lo meno fino alla fine dell'intero processo[1]. Per poter, dunque, comprendere a pieno le trattative attualmente in corso e poterle contestualizzare nella loro interezza, ha senso cercare di comprendere in che modo la legislazione europea sulla libera circolazione delle persone è stata recepita da Londra.

La prima parte del testo illustrerà brevemente i punti cardine della Direttiva 2004/38 mettendo in luce quali sono i principali diritti dei cittadini Europei ed in cosa consiste la libertà di movimento e di soggiorno.

Verranno poi analizzate le principali criticità della normativa britannica di recepimento. Particolare attenzione verrà posta sui diritti di entrata/uscita e di soggiorno dei per i cittadini Europei ed i loro familiari. Saranno, inoltre, affrontati i temi del principio del trattamento paritario dei cittadini Europei rispetto ai cittadini nazionali e delle garanzie procedurali.

Caveat

Il presente lavoro, non ha l'obiettivo di essere esaustivo in tutte le sue parti ma vuole semplicemente illustrare le principali differenze tra la Direttiva Europea 2004/38/CE e le norme con le quali questa è stata recepita nell'ordinamento Britannico, fornendo un'introduzione alla materia in analisi. Trattandosi di un confronto legislativo, esulano dal testo la descrizione e l'analisi di eventuali ostacoli di ordine amministrativo e pratico, che pure sono presenti e costituiscono una parte rilevante nel quadro di applicazione della Direttiva sul suolo britannico.

1. Explanatory Memorandum to the Immigration (EEA) Regulations 2016, 4.1, p.2

Cenni sulla Direttiva 2004/38/CE

La libertà di circolazione e soggiorno è una delle quattro libertà fondamentali garantite dall'Unione Europea (insieme alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali). Attualmente, la Direttiva 38/2004/CE[2] (da ora in avanti semplicemente la Direttiva) stabilisce le condizioni per l'esercizio di tale diritto (sia esso in via temporanea che permanente) per cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari ed al contempo ne individua i limiti (motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o di pubblica sanità).

- I diritti sanciti, esercitabili dai cittadini dell'Unione in possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità, possono essere riassunti come segue:Diritto di entrata e residenza in un altro Paese Membro senza alcuna necessità di visto d'ingresso o uscita od altre formalità se non il possesso di un documento di identità in corso di validità per un periodo non superiore ai tre mesi.
- Diritti progressivi di soggiorno. Se il cittadino Comunitario possiede lo status di "lavoratore" (dipendente od autonomo), quest'ultimo non deve soddisfare alcun requisito aggiuntivo. Altresì, tutti coloro che non possiedono tale status, dopo i primi tre mesi, devono disporre di risorse sufficienti per sé e l'eventuale famiglia al fine non gravare sul sistema di assistenza sociale del Paese ospitante e possedere un'assicurazione di malattia, sia essa privata o pubblica, che copra i rischi nello Stato Membro. Il cittadino Europeo può acquisire il soggiorno permanente laddove abbia vissuto nello Stato ospitante per un periodo ininterrotto di cinque anni, condizione applicabile anche ai familiari.
- Parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante.

Estensione del diritto di libera circolazione e soggiorno ai familiari (compresi coloro che possiedono una cittadinanza di un Paese terzo) del cittadino Europeo. Questi ultimi, fatti salvi i prerequisiti, possono mantenere il diritto di vivere nel Paese ospitante anche se il cittadino muore o lascia il Paese.

2. La Direttiva riunisce vari atti legislativi precedentemente esistenti. Modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE

Considerazioni Preliminari

Come rilevato in un report della Commissione Europea nel 2008[1], si può affermare che il Regno Unito ha correttamente recepito la Direttiva. Tuttavia, già allora si sottolineava come ci fossero evidenze di una incompleta e talvolta ambigua trasposizione ed, in alcuni settori, di una mancata trasposizione. Nondimeno il report rilevava che la situazione generale del recepimento della Direttiva nel Paese era comparabile a quella di altri Stati Membri.

Sia il report della Commissione che un successivo studio svolto per il Parlamento Europeo[2] nel 2009 misero in luce gli aspetti critici della normativa britannica. I punti più critici riguardavano:

- Diritti di entrata ed uscita dei familiari di cittadini Europei.
- Diritti di soggiorno e le relative condizioni per i cittadini Europei.
- Trattamento paritario dei cittadini Europei e dei cittadini nazionali.
- Disposizioni di salvaguardia procedurale.

Dal 2006, anno della promulgazione della SI 2006 No. 1003 (*The Immigrstion – European Economic Area – Regulations*), il Paese ha progressivamente emendato la normativa per aderire alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (come nei casi *Metock*[3] e *Rahman*[4]) o per appianare eventuali problematiche interpretative o di incorretta/parziale ricezione. Attualmente nel Paese è in vigore la SI 2016 No. 1052 (*The Immigrstion – European Economic Area – Regulations, 2016*) che in larga parte riprende e consolida la normativa del 2006 ed i suoi emendamenti, semplificandone il linguaggio e chiarendone l'interpretazione[5].

---

1. Report Della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio, *On the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States,* COM(2008), Dicembre 2008

2. Report del Parlamento Europeo, *Comparative Study on the application of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the Rights of Citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, 2009

3. Corte di Giustizia Europea, Caso C-127/08

4. Corte di Giustizia Europea, Caso C-83/11

5. *Explanatory memorandum* SI 2016/1052, 7.1 p.4

Nonostante ciò, la Direttiva non è stata ancora recepita nella sua interezza e continuano a sussistere vuoti e incertezze normative ed anzi, in alcune sue parti, la nuova legislazione del 2016 sembra avere esacerbato alcune delle problematiche preesistenti. È indubbio, tuttavia, che gran parte dei problemi rilevati nel 2008 siano stati, seppur talvolta con lentezza, risolti, specialmente per quanto concerne i diritti di entrata e residenza dei "familiari" o degli "altri familiari".

Diritti di entrata ed uscita

La normativa del 2006 era stata carente nella trasposizione dei diritti ingresso ed uscita, ex capo II della Direttiva. In particolare, questa non aveva recepito l'art. 3 comma 2 a salvaguardia dei diritti di soggiorno per gli "altri familiari" ed i compagni/e con i quali i cittadini Europei erano in una "relazione stabile"[6]. Inoltre, Londra non aveva salvaguardato il diritto di soggiorno di un familiare od "altro membro familiare" (*extended family member*) in possesso di cittadinanza di un Paese terzo. Questi erano condizionati in via preventiva dal possesso da parte del familiare extracomunitario del diritto legale di soggiorno in un altro Stato Membro[7], in violazione della sentenza Metock che stabilisce che un familiare di un membro EEA possa accompagnarlo/ricongiungersi ad esso indipendentemente dal fatto che quest'ultimo sia legalmente residente in un altro Stato Membro. Tali problematiche sono state risolte per lo meno a larghe linee[8]. Inoltre, sempre in merito ai familiari con nazionalità di Paesi terzi, il Regno ha accettato che questi siano esenti dal visto qualora presentino un passaporto valido ed una carta di soggiorno (*residence card*) emessa da un altro Stato dell'Area Economica Europea (come previsto dall'art. 5 comma 2 della Direttiva)[9]. In questo campo, dunque, le condizioni formali per l'esercizio del diritto di libertà di movimento sono soddisfatte, sebbene la normativa del Britannica preveda un'ulteriore richiesta ovvero

6. Art. 3.2: Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno dell'interessato lo Stato Membro ospitante […] agevola […]: a) ogni altro familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, […] se a carico o convive […] o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell'Unione lo assista personalmente; b) il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata […]'

7. Si veda SI 2006 No 1003, 8 (2) (a) non emendata

8. Si veda SI 2011/1247

9. Si veda art. la sentenza Corte di Giustizia Europea, *McCarthy*

che i familiari non europei rilascino i loro dati biometrici alle autorità d'immigrazione come parte della documentazione da presentare per le domande di entrata/soggiorno[1].

La legislazione del 2016 lascia sostanzialmente invariati i principi espressi nel 2006 e negli emendamenti successivi. Introduce, però, un ulteriore criterio alla reg.8 (relativa agli *extended family members*), il comma 7 (si veda tabella 1). Questo stabilisce che i familiari di un cittadino EEA (r*elative of an EEA national*) possono essere considerati come altri membri familiari (*extended family members*) e quindi godere della suddetta normativa solo nel caso in cui siano in possesso prima del 1 Febbraio 2017 (data di entrata in vigore dell'*Immigration act 2016* ex Reg.1.2) di uno dei seguenti documenti:

I. Un permesso familiare EEA
II. Un certificato di registrazione
III. Una carta di soggiorno

Inoltre è necessario che, dall'ottenimento del più recente di questi ultimi, i soggetti siano stati residenti in maniera continuativa nel Regno Unito. Il comma 7 limita, dunque, l'entrata di familiari di cittadini europei con nazionalità extraeuropea all'interno del Regno. A tal proposito è rilevante notare che l'Immigration act 2016 è stato promulgato a Novembre ed il referendum sulla permanenza del Regno nell'Unione è avvenuto nel mese di Giugno. Questo denota un irrigidimento del Paese in merito alle norme di ingresso e soggiorno precedente alla decisione effettiva di uscita dall'Unione.

In merito all'obbligo di facilitare l'entrata ed il soggiorno dei compagni/e dei cittadini Europei, sussistono ancora delle barriere all'entrata dovute ad una parziale trasposizione della Direttiva. Il Regno, infatti, non riconosce le unioni civili eterosessuali anche dopo l'introduzione nel 2013 del matrimonio tra coppie dello stesso sesso[2].

---

1. Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families: Country report for the United Kingdom, 2016, p. 15*

2. Attualmente il Regno Unito sembra essere intenzionato a trovare una soluzione per il riconoscimento delle coppie eterosessuali

Questo genera una situazione anomala poiché nell'applicazione della Direttiva, Londra riconosce il compagno come un "familiare" ex art 3 comma 1 della Direttiva in caso di coppia omosessuale, ma non in caso di coppie eterosessuali.

Tabella 1

EU 38/2004		
Art. 3(2) Senza pregiudizio del diritto personale di libera circolazione e di soggiorno dell'interessato lo Stato membro ospitante, conformemente alla sua legislazione nazionale, agevola l'ingresso e il soggiorno delle seguenti persone: a) *omissis* b) *omissis* Lo Stato membro ospitante effettua un esame approfondito della situazione personale e giustifica l'eventuale rifiuto del loro ingresso o soggiorno.		
2006/1003	**2006/1003 (ultima versione)**	**2016/1052 (ultima versione)**
Reg. 8 (2) A person satisfies the condition in this paragraph if the person is a relative of an EEA national, his spouse or his civil partner and— (a) the person is residing in *an EEA State in which the EEA national also resides and is* dependent upon the EEA national or is a member of his household;	Reg. 8 (2) A person satisfies the condition in this paragraph if the person is a relative of an EEA national, his spouse or his civil partner and– (a) the person is residing in *a country other than the United Kingdom* and is dependent upon the EEA national or is a member of his household;	Reg. 8 *Reg. 1-6 invariati nella sostanza* *Articolo aggiuntivo:* (7) In paragraphs (2) and (3), "relative of an EEA national" includes a relative of the spouse or civil partner of an EEA national where on the basis of being an extended family member a person— (a) has prior to the 1st February 2017 been issued with— (i) an EEA family permit; (ii) a registration certificate; or (iii) a residence card; and (b) has since the most recent issue of a document satisfying sub-paragraph (a) been continuously resident in the United Kingdom

Pertanto, la legislazione nazionale opera nei confronti di questi ultimi ex art 3 comma 2 considerandoli "altri membri familiari" da cui deriva un trattamento decisamente meno favorevole di quello derivante dall'applicazione del primo comma.

Diritti di soggiorno

Il Regno Unito dimostra di avere una interpretazione molto restrittiva del concetto di persona qualificata ad essere titolare dei diritti espressi dalla normativa. Particolarmente problematici in questo senso sono i diritti di soggiorno sanciti dal capo III della Direttiva, che continuano a costituire un punto di parziale applicazione non tanto per la trasposizione letterale delle norme, quanto per l'interpretazione data alle stesse ed i loro criteri di applicazione.

In particolare, uno dei problemi ruota attorno al concetto di "persone qualificate" ai fini dell'*Immigration EEA Regulation*. Secondo la reg. 6, possono godere dei diritti contenuti nella normativa:

- Le persone in cerca di lavoro (*jobseeker*)
- I lavoratori (*worker*)
- Lavoratori autonomi (*self-employed*)
- Le persone autosufficienti (*self-sufficent*)
- Gli studenti (*student*)

Tuttavia, le definizioni specifiche per ogni categoria date dal Regno Unito e l'interpretazione restrittiva delle norme possono generare delle barriere alla fruizione dei diritti sanciti dalla Direttiva. In tal senso, l'art. 7 relativo al periodo di soggiorno superiore a tre mesi è probabilmente il più problematico. Uno dei punti d'attrito è la definizione di persona "autosufficiente" ed il concetto di "risorse sufficienti" (*sufficent resources*), necessari per i cittadini europei/membri familiari non attivi per usufruire dei diritti della SI 2016 No 1052 (e della precedente SI 2006 No 1003).

Nel testo del 2006, venivano considerate persone "autosufficienti" (Reg. 4 [4]) solo coloro i quali eccedevano il livello massimo di risorse che un cittadino britannico doveva possedere per non avere accesso ai

servizi sociali (*«[…] the resources […] are to be regarded as sufficent if they exceed the maximum level of resources which a United Kingdom national and his family members may posses if he is to become eligible for social assistance under the United Kingdom benefit system […]»)*. Il Regno aveva già emendato la normativa nel 2011 per chiarire che le risorse in possesso di una persona vengono comunque considerate sufficienti anche se queste non superano il livello massimo che un cittadino britannico deve avere per essere considerato idoneo ad accedere all'assistenza sociale[1]. Pertanto, le autorità possono considerare la situazione personale dell'individuo e, in fase decisionale, considerare comunque sufficienti le risorse del cittadino europeo.

Il provvedimento così come è formulato (la nuova normativa ha trasposto nella sua interezza il testo precedente) rimane ambiguo in quanto nel Regno Unito sono presenti diverse forme di assistenza sociale, a cui è possibile accedere con diverse soglie di reddito. Non sarebbe sempre legalmente certo, dunque, quando un cittadino europeo possiede risorse sufficienti o meno (problema, peraltro, già sollevato dal report del Parlamento Europeo del 2009)[2]. Secondo la definizione dell'*Home Office* per essere considerati "autosufficienti" (*self-sufficent*) bisogna possedere «[…] abbastanza denaro da poter coprire le spese del cittadino europeo senza divenire un onere per il sistema assistenziale britannico […]» («[…] *enough money to cover an EU citizen's living expenses without becoming a burden on the social assistance system in the UK* […]»)[3]. Questa specifica porta con sé ulteriori oneri, come quello di fornire una documentazione adeguata a dimostrare lo status con precisi dettagli finanziari – prestiti, affitto, utenze, etc.

I diritti di soggiorno per i lavoratori dell'Unione sono stati sostanzialmente ristretti in particolare in relazione all'art. 7 della Direttiva. È stata infatti inserita una misura amministrativa che richiede un soglia

1. SI 2011/1247, Amended by the Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations

2. Report del Parlamento Europeo, Comparative Study on the application of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the Rights of Citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, 2009

3. Home Office Guidance, European Economic Area nationals qualified persons, 7 Aprile 2015 ch.1

minima di entrata/reddito (minimum earning threshold) per distinguere l'attività lavorativa "reali ed effettive" dal "marginali ed accessorie"[1].

Nel Regno Unito, infatti, se un cittadino europeo non riesce a raggiungere gli standard di reddito stabiliti, vengono richieste ulteriori investigazioni al fine di confermare che l'attività svolta sia effettiva. A tal fine vengono presi in considerazione la regolarità od intermittenza del lavoro, la durata dell'impiego ed il numero di ore svolte. Tuttavia la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha esplicitato che il criterio economico non può essere preso in considerazione per distinguere l'attività lavorativa "reale" da quella "ancillare"[2] e pertanto l'interpretazione del Regno non è in linea con l'interpretazione Europea della norma.

L'interpretazione britannica, infatti, può porre problemi ai lavoratori a basso reddito o ai lavoratori "a zero ore" (*zero hour contract*

1. Per la definizione di "lavoratore" si veda art.45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e le sentenze della CGUE Levin (C-53/81), C-66/85, *Kempf* (C-139/85), *Steymann*, (C-196/87) e *Bettray* (C-344/87), nonché la COM(2010)373. In tal senso è comunque rilevante osservare come la Corte abbia specificato che il concetto di "lavoratore subordinato" deve essere definito sulla base dei criteri propri del diritto dell'Unione e non dei singoli Stati Membri onde evitare che questi possano interpretare il concetto escludendo a piacimento determinate categorie di persone dalla fruizione dei diritti acquisiti in quanto cittadini Europei. Si è in presenza di un lavoratore subordinato quando «[…] una persona compie, durante un certo tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di questa, prestazioni in corrispettivo delle quali le spetta la retribuzione […]». E possono essere considerate attività di lavoro subordinato le occupazioni che non costituiscono "attività economiche effettive" (*Bettray*). La Corte ha negato che l'entità ridotta o le modalità della retribuzione possano portare ad escludere un'attività dalla nozione di lavoro. Il fatto che un cittadino richieda un aiuto finanziario pubblico da parte dello Stato Membro nel quale svolge un'occupazione ad integrazione del reddito non ha rilievo (*Kempf*). Così come non ha rilievo che il lavoratore tragga da tale attività «[…] redditi inferiori a quanto si considera minimo vitale […]» (*Steymann*, C-196/87). Peraltro, «[…] le nozioni di lavoratore e di attività subordinata vanno intese nel senso che le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori riguardano anche coloro che svolgono o che intendono svolgere soltanto un'attività subordinata a orario ridotto e che percepiscono o percepirebbero, per questo motivo, solo una retribuzione inferiore a quella minima garantita nel settore considerato. È impossibile fare distinzioni in proposito, tra coloro che si accontentano di questi introiti e coloro che li integrano con altri redditi provenienti da beni patrimoniali o dall'attività lavorativa di familiari con essi conviventi. Dette norme si applicano solo all'esercizio di attività reali ed effettive, restando escluse da questa sfera le attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie. Dal tenore della enunciazione del principio della libera circolazione dei lavoratori, nonché dalla collocazione delle norme in materia nell'ambito del trattato, si evince che dette norme garantiscono solo la libera circolazione di coloro che esercitano o intendono esercitare un'attività economica […]» (Levin). La Corte resta vaga, dunque, su cosa si intenda per «[…] attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie […]»..

2. Si veda, ad esempio: CGE Kempf (C-139/85), Bettray (C-344/87)

worker) oltre che ai lavoratori autonomi. Il rischio è di impedire non solo l'accesso a misure di prevenzione, assistenza sociale così come alla sanità pubblica, ma di mettere in discussione il diritto di soggiorno sancito dall'art.7 della Direttiva per tutti i cittadini europei con entrate basse o che rientrano in specifiche forme contrattuali. Questi ultimi, perdendo il loro status di "lavoratore" dovrebbero, per essere considerati "*self sufficent*" (ex Reg.6 [4]), possedere risorse economiche sufficienti e disporre di un'assicurazione sanitaria privata che copra la maggior parte delle spese che il cittadino Europeo si potrebbe trovare ad affrontare. A tal proposito, il Regno Unito, attraverso una interpretazione letterale e particolarmente restrittiva dell'art. 7 lettera c della Direttiva, continua a rifiutarsi di riconoscere che il servizio sanitario nazionale – NHS – come un criterio valido di "assicurazione malattia" per essere considerato un individuo autosufficiente. Infatti, l'*Home Office* esclude categoricamente tale evenienza[3], decisione, peraltro, avallata dalla Corte di Appello Britannica[4]. Questo atteggiamento può essere interpretato come un'ulteriore barriera al diritto di soggiorno dei cittadini Europei[5].

La ricezione dell'art. 7 comma 3 della Direttiva concernente il mantenimento dello status di lavoratore (subordinato od autonomo) offre, dunque, meno possibilità per i cittadini europei rispetto a quelli nazionali (a questo argomento è, correlata la ricezione non palese dell'art. 24 comma 1 sulla parità di trattamento tra cittadini nazionale ed europei). Mantenere i diritti acquisiti come individui economicamente attivi, di fatto, è più complicato nella normativa nazionale di quanto sarebbe previsto seguendo i principi della Direttiva, specialmente in caso di cessazione del lavoro o per quanto concerne i lavoratori autonomi.

Il Regno Unito, nel 2014, ha inserito un'eccezione alla reg. 6 del testo del 2006, rimasta sostanzialmente invariata nel nuovo testo del 2016, che consente di limitare il rientro nel Paese dei cittadini europei in cerca di occupazione. Secondo la normativa vigente (reg. 6[7]), infatti, un

3. Home Office Guidance, European Economic Area nationals qualified persons,, 7 Aprile 2015

4. Ahmad v Secretary of State for the Home Department, IA/12386/2014

5. Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families: Country report for the United Kingdom, 2016 p. 21

lavoratore che perda la propria occupazione ha sei mesi di tempo per trovarne una nuova. Un "disoccupato in cerca di occupazione" (*jobseeker*), invece, ha 91 giorni (un primo emendamento i giorni erano 182). Inoltre, il periodo di tempo nel quale si è usufruito in passato del diritto di soggiorno per cercare lavoro viene sottratto dal computo totale dei giorni a disposizione salvo che non sia stato assente dal Regno Unito per un periodo di almeno 12 mesi. Per poter mantenere lo status di "lavoratore" o "disoccupato in cerca di occupazione" per un periodo superiore bisogna fornire "prove convincenti" (*compelling evidence*) di una ricerca continua di occupazione e di avere "possibilità concrete" (*genuine chance*) di essere assunto[1]. Il periodo di sei mesi e quello di 91 giorni sono stati stabiliti, secondo i relativi memorandum esplicativi[2], per riflettere l'interpretazione della Corte di Giustizia Europea nel caso Antonissen (C-292/89). La sentenza stabilisce che sei mesi siano un periodo ragionevole per trovare occupazione e che gli Stati possono limitare il soggiorno di un cittadino europeo in cerca di lavoro dopo il sesto mese se questo non è in grado di fornire prove della sua ricerca e di avere possibilità genuine di trovare occupazione[3].

Si tratta di uno degli sviluppi più significativi e carichi di conseguenze. Queste restrizioni ulteriori introdotte ai diritti di soggiorno e di trattamento paritario per i disoccupati in cerca di occupazione comprimono ulteriormente i confini delle possibilità a disposizione in precedenza e che erano già state rilevate come non conformi alla Direttiva da parte della Commissione[4]. Anche in questo caso, i maggiori problemi non sono dati dalla scarsa aderenza o dalla mancata recezione della normativa europea, quanto dalla sua interpretazione restrittiva che travisa il senso stesso della Direttiva e del costrutto Europeo.

---

1. Il linguaggio ed il senso adottato nel reg.6(7) richiamano l'art. 14 comma 4 lettera b della Direttiva ma può essere efficacemente argomentato che, nonostante ciò, la normativa inglese travisi il senso non solo dell'art. 7 ma degli scopi generali della Direttiva

2. Explanatory Memorandum SI 2014/1451e SI 2014/2761

3. In merito ai 91 giorni, questi, sommati al periodo di tre mesi di libero soggiorno dei quali ogni cittadino Europeo può usufruire, danno sei mesi

4. Report Della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio, On the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2008), Dicembre 2008

Dal 2013 (SI 2013/3032) la normativa britannica si è meglio allineata ai dettami dell'art. 14, escludendo in maniera palese la verifica non sistematica dei requisiti per mantenere il diritto di soggiorno. La verifica del diritto di residenza può essere effettuata solo laddove sussistano ragionevoli dubbi e, quindi, in maniera non sistematica. La nuova normativa – reg.22(7) – mantiene in vigore l'emendamento del 2013. Anche in questo caso, tuttavia, sussistono problemi di ordine pratico per quanto concerne la presentazione della documentazione che attesta la residenza. Laddove la reg.22 (così come la reg. 20B del 2006) richiede un "ragionevole dubbio" da parte del Secretary of State prima di verificare se un cittadino europeo/familiare ha diritto di soggiorno, questo requisito non è richiesto per quanto concerne i documenti di soggiorno. In più, il Secretary of State può richiedere prove a supporto e/o invitare il cittadino europeo/familiare ad un colloquio (laddove rilevante). A questo si aggiunge che il Secretary of State può inferire che un individuo non sia in possesso dei requisiti per il soggiorno se quest'ultimo non sia stato in grado di fornire (senza dare una buona motivazione) le informazioni richieste.

Trattamento paritario dei cittadini Europei e dei cittadini nazionali

L'articolo 24 della Direttiva sulla parità di trattamento tra i cittadini europei e nazionali non trova un recepimento palese nella regolamentazione britannica. Pertanto, questo genera o può generare il sorgere di disparità di trattamento più o meno evidenti. Ad esempio, barriere alla fruizione dei diritti sanciti dalla Direttiva sono presenti nell'accesso alla previdenza sociale ed al sistema sanitario. Come già brevemente accennato, l'accesso potrebbe essere limitato per i lavoratori Europei che non vengono classificati dal Regno come tali visto che il regime di minimum earning threshold li esclude dalla qualificazione di lavoratore. Questo status da accesso al "diritto di soggiorno" (right to resiede) che sono posseduti da [5]:

- Lavoratori subordinati
- Lavoratori autonomi
- Residenti permanenti
- Disoccupato in cerca di occupazione

5. Si veda SI 2006/1026 Social Security (Persons from Abroad) Amendment Regulations 2006

A questi è, dunque, concesso l'accesso ai seguenti meccanismi di previdenza sociale:

- *Council tax benefit*
- *Housing benefit*
- *Income support*
- *Jobseekers allowance*
- *Social fund maternity*
- *Funeral expenses*
- *State pension credit*

Secondo tale normativa i cittadini europei autosufficienti non rientrano tra le categorie di cittadini Europei che possono accedere a tali servizi. Questo fatto, in combinato disposto con quanto previsto dalla reg.6, e dall'inserimento dei criteri di entrate minime potrebbe mettere in difficoltà tutti i lavoratori a basso reddito e coloro che hanno contratti zero hour.

In materia di accesso al meccanismo di previdenza sociale va inoltre segnalato che tra il 2013 ed il 2014[1] sono stati inseriti nuovi limiti di accesso per i disoccupati in cerca di occupazione (jobseeker). A questi è negato l'accesso ai benefit sulla casa (housing benefit) e devono trascorrere tre mesi prima che gli sia consentito di poter accedere all'assegno familiare (child benefit) ed al credito d'imposta per i bambini (child tax credit) – laddove prima era concesso l'accesso a tali misure in conseguenza della richiesta dell'indennità di disoccupazione (jobseekers' allawance)[2].

1. Si veda: SI 2013/3196, *Social Security (Jobseeker's Allowance : Habitual Residence) Amendment Regulations 2013, ed SI 2014/1511, Child Benefit (General) and Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014*

2. *Si veda SI 2013/3196, Social Security (Jobseeker's Allowance : Habitual Residence) Amendment Regulations 2013 e SI 2014/1511 - Child Benefit (General) and Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014*

Garanzie procedurali

Per quanto concerne le garanzie procedurali, problemi erano già stati rilevati dalla Commissione nel 2008[3]. Nello specifico, era stata criticata l'interpretazione restrittiva del diritto di appello, garantito solamente a quei cittadini europei (ed alle loro famiglie) che potevano dimostrare di avere diritto di godere della libertà di movimento. Il report del Parlamento Europeo esprimeva perplessità sul fatto che i cittadini ai quali era stato negato l'ingresso nel Paese, non potessero fare appello a tale decisione dall'interno del Regno. A parere della Commissione, inoltre, il Regno Unito non poteva rientrare tra i Paesi che avevano correttamente trasposto le norme a salvaguardia della limitazione al diritto di ingresso contenute negli art. 27 e 28 della Direttiva[4].

Ad oggi continuano a persistere problemi in merito. Anzi, emendamenti successivi al report del Parlamento Europeo del 2009, poi trasposti nella nuova normativa del 2016, hanno acuito le differenze tra la protezione offerta dalla Direttiva e la regolamentazione britannica.

Ad esempio, in merito al diritto di appello, dal 2012 è stato esplicitato nella normativa che un individuo che dichiara di intrattenere con un cittadino europeo una relazione duratura non può appellarsi alla decisione contraria alla sua entrata/residenza nel Regno Unito, a meno che non presenti prove 'sufficienti a soddisfare il *Secretary of State*[5], prima che gli venga concesso il diritto di appello. Questo di per sé può creare problemi in quanto il Regno Unito impone che un membro familiare di un cittadino europeo produca prove del suo status prima che gli sia concesso il diritto di appello. Dunque, se ad una persona che dichiara di essere in una relazione con un cittadino europeo vengono negati l'accesso/resi-

3. Report Della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio, *On the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2008)*, Dicembre 2008 Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families: Country report for the United Kingdom, 2016, p. 13*

4. Ibid. p. 11

5. SI 2016 No. 1052, reg. 36 (3[ii])

denza in quanto il Regno non li riconosce come familiari dello stesso, il prerequisito su cui si basa il diritto di appello (ovvero provare lo status di partner) è al tempo stesso la sostanza della decisione a cui l'individuo si sta appellando.

Inoltre continua a persistere l'impedimento che prevede che gli appelli non possano essere presentati dall'interno del Regno Unito ma solo dall'estero (reg. 37) per le seguenti decisioni:

- Rifiuto di ammissione di una persona nel Regno Unito.
- Revoca del diritto di entrata.
- Ordine di espulsione.
- Rifiuto di revoca ad un decreto di espulsione.
- Rifiuto di fornire alla persona un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare (*family permit*).
- Revoca o rifiuto di emissione/rinnovo di qualsiasi documento previsto dalla regolamentazione (SI 2016 No 1052) qualora la decisione sia presa in un momento in cui la persona è al di fuori del Regno Unito.
- Rimozione di una persona al seguito dell'ingresso nel Paese in violazione di un ordine di espulsione o se una persona non era titolata ad essere ammessa ex reg. 23(1-4).

Conclusione

In conclusione, da un punto di vista normativo, la Direttiva rimane correttamente e largamente traposta nell'ordinamento britannico. Numerose delle potenziali barriere per i cittadini europei identificate nel corso degli anni sono, tutto sommato, risolte dagli emendamenti alla normativa del 2006 che non è stata nella sostanza modificata dalla nuova normativa del 2016. Alcuni problemi legati alla legge in sé od alle sue applicazioni pratiche ancora permangono, come ad esempio dal fatto che il Regno non ha ancora trasposto l'art. 24 comma 1 della Direttiva sul trattamento paritario od anche la questione relativa all'assicurazione sanitaria ed al non riconoscimento del NHS come ente di copertura.

Sembra, tuttavia, che il Regno Unito voglia limitare il diritto di soggiorno ed entrata solo alle persone che sono in grado di portare van-

taggi sostanziali all'economia del Paese e non rischiare di essere un onere per la comunità britannica. Non è un caso, in tal senso, che l'intero impianto della campagna referendaria dei partiti pro-Brexit sia stata giocata sulla difesa del Regno da una supposta invasione di manodopera "straniera" a basso costo e sullo sfruttamento dei benefit messi a disposizione dello Stato.

Al di là della veridicità di una simile affermazione, il punto è che la scelta arbitraria su chi può detenere lo status di lavoratore e chi no, ad esempio, non solo viola i trattati fondanti dell'Unione Europea (ivi compreso il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e lo stesso art. 24 della Direttiva) e la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ma fraintende completamente lo spirito su cui si fonda il progetto Europeo stesso. Sebbene la Direttiva sia sostanzialmente rispettata ed integrata nella legislazione nazionale, dunque, ne viene frainteso completamente lo scopo, ovvero quello della libera circolazione dei cittadini europei che devono essere considerati uguali ai cittadini nazionali.

In tal senso, si può notare come dalla legislazione nazionale (ed in particolare dalla modifica del reg.6) emerga che il Regno avesse intrapreso iniziative per limitare l'entrata e lo stanziamento dei cittadini europei ben prima (almeno dal 2012) del referendum che ha sancito la decisione dei suoi sudditi di uscire dall'Unione (Giugno 2016). Sembra, dunque, che questo tipo di cambiamenti e resistenze fossero parte di una strategia politica più ampia portata avanti da Londra che mirava alla messa in discussione di alcuni capisaldi dei Trattati Europei, degli impegni ascrivibili ad ogni singolo membro dell'Unione ed in definitiva alla rapporto tra il Regno e l'Unione Europea. Ne è un esempio il sistema del minimum earning threshold che, combinato con il right to reside test, potrebbe avere ripercussioni rilevanti per l'accesso all'assistenza sanitaria e sociale per i cittadini europei, specialmente quelli a basso reddito o con contratti a "zero ore".

Va notato che gli impedimenti all'esercizio della libertà di movimento rimangono (ad esempio per i familiari di cittadini europei provenienti da Paesi Terzi) più di ordine pratico che legale. È frequente, infatti, che il sistema amministrativo britannico si riveli lento e macchinoso nel consentire ai cittadini europei di esercitare i diritti connessi alla Diretti-

va (ritardi, richieste di ulteriore documentazione, pagamento dei servizi, consegna del passaporto, etc.)[1]. In più è talvolta capitato che ad alcuni familiari di cittadini europei siano state applicate le norme sull'immigrazione invece che quelle più favorevoli a cui avevano diritto. Alternativamente, sembrerebbe che esistano prove di un eccessivo uso dell'accusa di matrimonio di convenienza per negare l'entrata[2]. A tal proposito, poi, l'inserimento nella normativa del 2016 di un limite temporale per usufruire da parte di familiari provenienti da Paesi terzi della normativa SI 2016 1052, è un chiaro segno della direzione intrapresa dal Regno Unito.

È infine interessante notare come taluni degli ostacoli descritti sorgono non da una carenza di trasposizione delle norme della Direttiva, ma da un opera attiva di emendamenti alla normativa del 2006 volta a fornire dettagli e specificazioni che di fatto limitano l'esercizio del diritto di libera circolazione.

Alla luce del referendum sull'uscita dall'Unione sembra alquanto improbabile che tali tematiche vengano affrontate in maniera sistematica nella normativa vigente e che, con più probabilità, il testo attuale rimarrà sostanzialmente inalterato. Eventuali modifiche dovranno essere effettuate nel corso delle trattative precedenti all'uscita definitiva della Gran Bretagna.

---

1. *Report Della Commissione al Parlamento Europeo ed al Consiglio, On the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2008), Dicembre 2008 Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families: Country report for the United Kingdom, 2016*

2. Ibid.

LA SICUREZZA SOCIALE EUROPEA NEL CONTESTO DEI NEGOZIATI TRA REGNO UNITO ED UNIONE EUROPEA

Introduzione

Il presente lavoro delinea le informazioni principali in merito ai principi su cui si fonda il sistema di sicurezza sociale europeo, agli attuali sviluppi in materia intercorsi nelle trattative di uscita dall'Unione del Regno Unito.

Nella prima parte verrà sinteticamente esaminato l'attuale sistema di sicurezza europeo, verranno esposti i suoi principi ed i suoi scopi e le basi su cui si fonda il suo funzionamento.

Nella seconda parte, verrà analizzato la bozza di accordo di uscita del Regno Unito dall'Unione per cercare di comprendere in che modo l'intero processo influenzerà il sistema di sicurezza sociale europeo sia nel periodo di transizione che nel periodo successivo al compimento dell'evento. Particolarmente rilevante si rivelerà individuare gli orizzonti temporali dell'attuale bozza di accordo ed i soggetti aventi diritto.

Caveat

Il lavoro non ha l'obiettivo di essere esaustivo in tutte le sue parti ma vuole semplicemente fornire un'introduzione alla materia in analisi attraverso l'esposizione dei principi su cui si fonda il sistema di sicurezza sociale europeo e sull'osservazione delle attuali proposte in merito all'accordo di uscita del Regno Unito dall'Unione. In particolare, l'analisi della bozza di accordo e le valutazioni relative alle sue implicazioni, non possono che essere parziali visto che il testo è ancora provvisorio. Inoltre queste ultime (anche qualora il testo venisse confermato) necessiteranno di tempo per poter emergere in maniera evidente.

Cenni sul Sistema di sicurezza sociale europeo

Il sistema di sicurezza sociale europeo è stato creato per mettere a disposizione dei cittadini dell'Unione (o coloro che risiedono sul suolo Europeo) strumenti imparziali a cui accedere per salvaguardare la libera circolazione o, quantomeno, per mitigare gli svantaggi dovuti alla non armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati[1].

Ogni Stato Membro è libero di organizzare e sviluppare liberamente il proprio sistema di sicurezza sociale. Le normative attualmente in vigore nei vari Paesi dell'Unione, infatti, sono varie e talvolta assai differenti le une dalle altre. Pertanto, l'art. 48 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea[2] (da ora TFUE), stabilisce chiaramente la necessità di adottare «[…] in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori […]»[3]. In particolare vanno garantite «[…] ai lavoratori migranti dipendenti e autonomi e ai 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 membri […]»[4]

Il coordinamento dei vari sistemi di sicurezza sociale, in quanto fondamentale per garantire la libera circolazione, ha giocato un ruolo chiave nell'intero processo di integrazione Europea. Istituito nel 1958, il coordinamento dei sistemi sociali si è evoluto di pari passo al sistema di integrazione[5]. Questo è estremamente complesso e dettagliato ed è stato soggetto a diversi giudizi della CGUE, la quale ha avuto un ruolo decisivo nel fornire un'interpretazione della materia e dell'applicazione dell'attuale regime di sicurezza sociale comune e la stessa nozione di 'sicurezza

1. Verschueren, H., Scenarios for Brexit and social security, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 24(3), 2017, p.371

2. ex 51 CEE

3. Art. 48 TFUE

4. Ibid.

5. Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, C*oordination of Social Security Systems in Europe, 2017, p.8*

sociale' è stata elaborata dalla Corte sin dagli anni '70[1].

Attualmente i regolamenti di coordinamento in vigore sono l'883/04 e il 987/09 che stabilisce le modalità di applicazione del precedente[2]. Il complesso delle norme che sorreggono il sistema può essere considerato uno dei più estesi del mondo, basti pensare che il solo regolamento 883/04 è composto da 91 articoli ed 11 allegati mentre il regolamento 987/09 conta 97 articoli e 5 allegati (a cui va aggiunta almeno la direttiva CE 2011/24)[3].

Tali regole, come detto, non hanno come scopo di armonizzare i vari sistemi, né rimuovono le differenze tra questi, né tantomeno compensano eventuali effetti negativi dovuti a differenti standard di protezione sociale[4]. Lo scopo è altresì quello di porre le precondizioni fondamentali per esercitare la libertà di movimento all'interno degli Stati Europei ovvero di prevenire che i sistemi di sicurezza sociale dei vari Paesi Membri costituiscano un ostacolo per il suo esercizio. Come chiaramente espresso nel preambolo del regolamento 883/04, le norme di coordinamento «[…] s'iscrivono nell'ambito della libera circolazione delle persone e dovrebbero contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle loro condizioni d'occupazione […]»[5]

L'ambito di applicazione del regolamento 2004/883

L'articolo 3 del regolamento 883 specifica, l'ambito di applicazione ratione materiae. Esso va applicato a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

a) Prestazioni di malattia

b) Prestazioni di maternità e di paternità assimilate

---

1. Si veda: CGUE *Caso 1/72 Frilli EU:C:1972:56, Caso 249/83 Hoeckx, EU:C:1985:139, Caso C-66/92 Acciardi, EU:C:1993:341; Caso C-286/03, Hosse, EU:C:2006:139 e Caso C-396/05, Habelt, EU:C:2007:810*

2. Dal 1972 al Maggio del 2010 erano in vigore il regolamento CEE 1498/71ed il CEE 574/72

3. Verschueren, H., *Scenarios for Brexit and social security*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 24(3), 2017, p.371

4. A tale proposito si veda anche: sentenza CGUE Caso C-493/04 *Piatkowski*, par. 19-20; e sentenza Caso C-208/07 *von Chamier-Gliczinski*, par. 84

5. Regolamentazione CE 883/04, Preambolo comma 1

c) Prestazioni d'invalidità
d) Prestazioni di vecchiaia
e) Prestazioni per i superstiti
f) Prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali
g) Assegni in caso di morte
h) Prestazioni di disoccupazione
i) Prestazioni di prepensionamento
j) Prestazioni familiari.

Il regolamento si applica ai regimi di sicurezza generali e speciali, contributivi o non contributivi (nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore), fatte salve le disposizioni dell'allegato XI (che concernono le prestazioni e gli accordi che consentono l'applicazione dell'art. 54 relativo al cumulo di prestazioni della stessa natura). Inoltre, il regolamento di applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo (si veda scheda 1)[6].

Ai fini dell'art. 3, non è rilevante, dunque, come una determinata prestazione viene finanziata né le sue caratteristiche formali, ma sono altresì rilevanti lo scopo e le condizioni con cui viene garantita a determinare la sua classificazione ai fini del regolamento. D'altronde, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (da ora CGUE) ha sempre dato un'interpretazione piuttosto ampia degli scopi materiali della legislazione che si applica non solo a tutte le categorie classiche della sicurezza sociale ma anche a nuove forme di sicurezza sociale quando i loro scopi materiali e le condizioni possono essere incluse all'interno di una delle suddette categorie[7],[8].

Ciò premesso, la lista dell'art.3 è da considerarsi esaustiva e qualsiasi altro tipo di prestazione di sicurezza sociale che non rientri o che non possa essere assimilato a nessuno di quelli elencati, non può esse-

6. Art.3 Regolamento 2004/883

7. Verschueren, H., *Scenarios for Brexit and social security,* Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 24(3), 2017, p.369 Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, *Coordination of Social Security Systems in Europe,* 2017, p.14

8. Si veda, ad esempio, Caso C-160/96 Molenaar, EU:C:1998:84, che assimila l'assicurazione per mancanza di autonomia ad una prestazione di malattia

re incluso nell'applicazione del regolamento. In pratica per la Corte non sono le caratteristiche puramente formali a determinare la classificazione di una data prestazione all'interno degli scopi del Regolamento, quanto i suoi fini e le condizioni per la concessione. Pertanto non è rilevante che una prestazione sia qualificata o meno come prestazione di previdenza sociale da una legge nazionale. Questo vuole anche dire, tuttavia, che un eventuale settore di previdenza sociale non menzionato sfugge a questa qualifica anche se esso attribuisce ai beneficiari una posizione legalmente definita che dà diritto ad una prestazione[1].

Il regolamento stabilisce anche i soggetti a cui viene applicato (ex art. 2), ovvero:

- Tutti i cittadini degli Stati Membri
- Gli apolidi
- I rifugiati residenti in un qualsiasi Paese dell'Unione che sono o sono stati soggetti della legislazione di uno o più Stati Membri
- I loro familiari e superstiti
- I superstiti delle persone che sono state soggette alla legislazione di uno o più Stati membri indipendentemente dalla loro cittadinanza, quando questi sono cittadini di un Paese membro, apolidi o rifugiati residenti in uno degli Stessi[2]

Scheda 1 – Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo

Il regolamento 2004/883 prevede che i cittadini europei abbiano accesso a prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo (art. 70, capitolo IX). Visti i loro obbiettivi e/o condizioni di ammissibilità nonché l'ambito di applicazione ratione personae, queste prestazioni hanno caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale (art.3), quanto di quella relativa all'assistenza sociale. Vengono erogate esclusivamente nello Stato Membro in cui gli interessati risiedono ai sensi della sua legislazione e, pertanto, non possono essere esportate come previsto negli altri casi dall'art. 7 (vedi capitolo sui "principi generali").

1. Si veda ad esempio CGUE Caso C-25/95 Otte EU:C:1996:295 e CGUE Caso C-160/96 Molenaar EU:C 198:84

2. Art. 2 Regolamento 2004/883. Peraltro, il regolamento EU 2010/1231, estende ulteriormente l'elenco

Tali prestazioni sono:

a) Quelle che forniscono copertura complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti aisettori di sicurezza sociale elencati nell'art.3 e garantiscono alle persone interessate un reddito minimodi sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato. Oppureforniscono unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate alcontesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato

b) Quelle il cui finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesapubblica generale e le cui condizioni di concessione e calcolo, non dipendono da alcun contributoversato da parte del beneficiario (le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributivanon sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo)

c) Quelle che vengono elencate nell'allegato X[1], ovvero, per quanto concerne il Regno Unito esse sono:

- Credito di pensione statale (state pension credit)[2]
- Assegni per persone in cerca di impiego basati sul reddito (income-based allowances for jobseekers)[3]
- Componente mobilità dell'assegno di sussistenza per disabili (disability living allowance mobilitycomponent)[4]
- Indennità di integrazione salariale e di sostegno collegata al reddito (employment and support allowanceincome-related)[5] [6]

1. Art. 70 Regolamento 2004/883

2. L'allegato X riporta esplicitamente le norme: *State Pension Credit Act 2002 e State Pension Credit Act (Northern Ireland) 2002*

3. L'allegato X riporta esplicitamente le norme: *Jobseekers Act 1995 e Jobseekers (Northern Ireland) Order 1995*

4. L'allegato X riporta esplicitamente le norme: *Social Security Contributions and Benefits Act 1992 e Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992*

5. X riporta esplicitamente le norme: *Welfare Reform Act 2007 and Welfare Reform Act (Northern Ireland) 2007*

6. Allegato X Regolamento 2004/883

Principi generali

Al fine di evitare conflitti tra le diverse normative nazionali in materia di sicurezza sociale ed eventuali discriminazioni in base alla nazionalità, il regolamento 883 stabilisce anche alcuni principi generali da applicare. In particolare:

- Legislazione applicabile (art.11). La legislazione di uno Stato Membro applicabile ai cittadini per una determinata prestazione è, in linea di principio, stabilita in maniera esclusiva. Il regolamento stabilisce anche come determinare la legislazione applicabile ed evitare che i cittadini siano coperti da due legislazioni Statali contemporaneamente o non siano tutelati da nessuna di esse. La corretta applicazione delle regole che stabiliscono questo principio richiede un altro grado di cooperazione tra gli Stati, generando un ampio numero di casi concernenti il coordinamento dinanzi alla CGUE, il cui operato si è rivelato fondamentale per dirimere diverse problematiche interpretative e favorire cambiamenti legislativi[1].

- Eguaglianza di trattamento (art.4). È proibita ogni forma di discriminazione diretta od indiretta sulla base della nazionalità[2]. I cittadini Europei (e più in generale tutti i soggetti a cui si applica il regolamento) possiedono gli stessi diritti ed obblighi dei cittadini nazionali rispetto allo Stato Membro competente[3] e non possono essere discriminati in base alla nazionalità (né in maniera diretta né in maniera indiretta[4]). L'art.4, dunque, specialmente se interpretato alla luce

1. Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, *Coordination of Social Security Systems in Europe*, 2017, p.14-17

2. Per quanto concerne il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, il principio di uguaglianza di trattamento sulla base della nazionalità è fondamentale. Si veda il celebre caso CGUE *Pinna* I, C-41/84, EU:C:1986:1.

3. Fondamentale per questo principio è stata la giurisprudenza della CGUE che ha dato una interpretazione ampia della norma. Si veda, ad es. Caso C-332/05 *Celozzi* e C-523/13 *Larcher*

4. Una discriminazione diretta avviene quando è presente una distinzione basata esplicitamente sul criterio di nazionalità. Si è difronte ad una discriminazione indiretta quando, sebbene non siano fatti espliciti richiami alla nazionalità, nei fatti la legge esclude i cittadini non nazionali. La CGUE ha rilevato che si è in presenza di una discriminazione indiretta anche quando i cittadini non nazionali possono soddisfare i requisiti di una legge in maniera più agevolata rispetto a quelli nazionali

dell'art.45 TFUE, assume una portata centrale e, di fatto, soggiace all'intero sistema di coordinamento della sicurezza sociale, sorpassando le discriminazioni su base nazionale ed arrivando a comprendere tutti gli ostacoli non discriminatori alla libertà di movimento delle persone ed all'accesso transfrontaliero ai sistemi di sicurezza sociale dei vari Stati Membri[5]. In tal senso, la decisione della CGUE nel caso Terhoeve costituisce un buon esempio. La Corte ha applicato il principio di non discriminazione non sulla base della nazionalità, ma anche per proibire il mero svantaggio derivante dall'esercizio della libertà di movimento[6].

- Assimilazione di prestazioni, redditi, fatti o avvenimenti (art.5). Le prestazioni, i redditi i fatti o gli avvenimenti rilevanti ai fini della sicurezza sociale avvenuti in un qualsiasi Stato Membro hanno effetto legale e devono essere presi in considerazione da parte di uno Stato Membro come se fossero avvenuti sul suo territorio.

- Principio del cumulo (art.6). È possibile cumulare i periodi assicurazione, occupazione, attività lavorativa autonoma o di residenza maturati in qualunque Stato Membro. Questo aspetto è fondamentale specialmente se nella legislazione nazionale l'accesso ad una determinata prestazione è subordinato, al raggiungimento di certe condizioni (ad esempio: tempo di occupazione, residenza etc.). Ergo, i periodi di assicurazione, occupazione (autonoma o subordinata) e residenza maturati in uno Stato Membro A devono essere riconosciuti da uno Stato Membro B al momento del calcolo del tempo necessario all'accesso ad una determinata prestazione.

- Possibilità di esportare le prestazioni (art.7). Vengono abolite le clausole di residenza. I cittadini europei possono, salvo eccezioni (i.e. prestazioni non-contributive), ricevere prestazioni in denaro a cui hanno diritto in uno Stato Membro anche se abitano in un altro Paese Membro.

5. Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, *Coordination of Social Security Systems in Europe*, 2017, p.15

6. Caso C-18/95, Terhoeve, EU:C:1999:22

- Cooperazione e buona amministrazione (art.76). I vari Stati Membri devono cooperare ed assistersi reciprocamente al fine di garantire la sicurezza sociale dei cittadini dell'Unione.

Scheda 2 – Specifiche sulla legislazione applicabile

Generalmente la legislazione applicabile è stabilita in base al principio del *lex loci laboris*, ovvero viene applicata la legge dello Stato nel quale si è economicamente attivi. I lavoratori, tuttavia, possono anche essere coperti dallo Stato di residenza (ma ciò dipende da dove risieda la parte sostanziale della loro attività), qualora si trovino a lavorare in uno o più Stati o se si qualificano come lavoratori transfrontalieri. Al corretto funzionamento del meccanismo è preposto l'art13 che stabilisce le modalità attraverso le quali stabilire la legislazione applicabile.

Per quanto concerne i lavoratori subordinati che vengono dislocati in un altro Stato Membro dal datore di lavoro (lavoratori distaccati), essi rimangono soggetti alla legislazione del primo Stato Membro a condizione che la durata prevedibile di attività non superi i 24 mesi e che questi non siano inviati in sostituzione di un'altra persona (art.12, comma 1). Lo stesso principio si applica *mutatis mutandis* per i lavoratori autonomi (art. 12, comma 2). I funzionari pubblici sono, invece soggetti alla legislazione dello Stato membro al quale appartiene l'amministrazione da cui egli dipende (art.11, comma 3 lettera b). I pensionati, invece, sono generalmente assimilati ai lavoratori per quanto concerne la legislazione applicabile alle prestazioni di sicurezza sociale (art.11, comma 2). Tuttavia, per quanto riguarda le prestazioni a lungo termine (come le pensioni di anzianità, di invalidità e quelle di malattia che coprano i trattamenti medici per un periodo non limitato), il costo è ripartito tra gli Stati Membri sulla base dei relativi periodi di assicurazione. Per i cittadini non economicamente attivi, vale il principio di *lex loci domicilii*, ovvero viene applicata la legislazione dello Stato di residenza (art.11, comma 3 lettera e)[1].

L'attuale classificazione delle prestazioni di sicurezza sociale ed il campo di applicazione del regolamento è spesso controverso. Il regolamento, di per sé, non fornisce definizioni per tutte le prestazioni elencate, tuttavia, nei suoi allegati viene fornito un elenco delle prestazioni nazio-

1. Direttorato Generale per le politiche interne dell'Unione Europea, *Coordination of Social Security Systems in Europe*, 2017, p14-17

nali così da cercare di rendere le regole più trasparenti[2]. Inoltre, al fine di favorire un'applicazione omogenea delle regole istituisce una Commissione Amministrativa dove tutti gli Stati Membri vengono rappresentati e che è adibita a trattare le questioni amministrative od interpretative ed a supportare la cooperazione. Sebbene le decisioni prese dalla Commissione non siano vincolanti per le istituzioni nazionali, la CGUE le utilizza per interpretare la normativa europea[3].

Il Sistema di coordinamento della sicurezza sociale europea alla luce dei negoziati sull'uscita del Regno Unito dall'Unione

Le trattative con il Regno Unito sull'uscita di quest'ultimo dall'Unione sono in corso, pertanto qualsiasi considerazione in merito deve essere fatta con cautela, tenendo presente la natura mutevole del negoziato che potrebbe portare dei cambiamenti nel corso dei prossimi mesi. Ciò detto, la bozza di accordo di uscita (il così detto *Draft Agreement of the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, da ora in Avanti semplicemente Draft Agreement*) fornisce già una base su cui poter fondare un'analisi per comprendere cosa avverrà dell'attuale sistema e come si modificherà una volta che il Regno Unito si sarà separato dall'Unione Europea.

Una premessa è, tuttavia necessaria, il testo della bozza di accordo di uscita è un testo legale e, come tale, intrinsecamente complesso. Pertanto le implicazioni dell'accordo, sempre ammesso che il testo non cambi nel corso delle negoziazioni, necessiteranno di tempo per poter emergere in maniera palese. L'analisi di seguito proposta, pertanto, non può che considerarsi parziale e provvisoria.

Il *Draft Agreement* dedica il Titolo III della Parte seconda al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, più precisamente gli articoli dal 28 al 31. I primi tre articoli (28, 29 e 29a) sono focalizzati ad individuare i soggetti aventi diritto ed a stabilire le norme da applicare. Gli altri

2. Ibid. p.16

3. Ibid. p.16; Caso C-98/80, *Romano*, EU:C:1981:104.

due articoli (il 30 ed il 31) riguardano l'amministrazione cooperativa e lo sviluppo ed adattamento delle norme. Queste norme si basano in larga parte sul regolamento 883, che rimane sostanzialmente invariato[1]. Molti dei principi ivi espressi hanno trovato il favore delle due controparti che concordano sul principio che le regole stabilite dal regolamento debbano essere mantenute in vigore. Il Regno Unito, infatti, sembra intenzionato a voler rimanere in linea con il sistema di sicurezza europeo, il cui sistema «[…] non ha mai impedito al Regno Unito di organizzare autonomamente il suo sistema di sicurezza sociale ma lo ha solo obbligato ad estendere tutte le prestazioni previste per britannici ai cittadini europei che ne hanno/avessero diritto […]»[2].

Pertanto le regole e gli obiettivi dell'art.48 TFUE, il regolamento 883/04 e 987/09 vanno applicati agli aventi diritto (l'art.29 del Draft Agreement che stabilisce le regole sul coordinamento della sicurezza sociale). In questo modo viene garantito l'accesso all'attuale sistema di sicurezza europeo per tutti i cittadini, europei o britannici, coinvolti nel processo di uscita del Regno Unito dall'Unione. In buona sostanza, costoro continuerebbero a godere dell'attuale sistema non solo durante il periodo di negoziazione ma anche nel periodo successivo, conservando i loro benefici intatti.

Il testo del Draft Agreement, tuttavia, presenta delle differenze con l'attuale sistema. Queste sono principalmente di stampo temporale, come è facile intuire, e di conseguenza, di individuazione dei soggetti aventi diritto. Nello specifico, l'articolo 28, al comma 1 indica le persone coperte dal coordinamento, ovvero:

a) Cittadini dell'Unione soggetti alla legislazione britannica alla fine del periodo di transizione, così come ai loro familiari e superstiti
b) Britannici soggetti alla legislazione di uno Stato Membro alla fine del periodo di transizione, così come alle loro famiglie e superstiti
c) Cittadini dell'Unione che risiedono nel Regno Unito e che sono soggetti alla legislazione di uno Stato Membro alla fine del periodo di

1. House of Commons Library, *Brexit: the draft withdrawal agreement,* Briefing Paper n.8269, 23 March 2018, p.21

2. Ibid., p.22

transizione, così come ai loro familiari e superstiti

d) Britannici che risiedono in uno Stato Membro e sono soggetti alla legislazione britannica alla fine del periodo di transizione, così come ai loro membri familiari e superstiti
e) Persone che non rientrano nei punti precedenti ma sono: i cittadini dell'Unione che conducono un'attività lavorativa subordinata od autonoma nel Regno Unito alla fine del periodo di transizione e che, in base al Titolo II del regolamento UE 883/04 sono soggetti alla legislazione di uno Stato Membro (compresi anche i loro familiari e superstiti); o i britannici che conducono un'attività lavorativa subordinata od autonoma nel Regno Unito alla fine del periodo di transizione e che, in base al Titolo II del regolamento UE 883/04 sono soggetti alla legislazione del Regno Unito (compresi anche i loro familiari e superstiti)
f) Apolidi e rifugiati che risiedono in uno Stato Membro o nel Regno Unito che si trovano in una delle condizioni descritti nei punti a)-e), così come i loro familiari e superstiti
g) Cittadini di Paesi Terzi, così come i familiari e superstiti che si trovano in una delle condizioni descritte nei punti a)-e)
h) Cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, posto che adempiano alle condizioni stabilite dal regolamento CE n. 859/2003 del Consiglio

Il secondo comma, inoltre, stabilisce che queste persone devono essere coperte fintanto che continueranno senza interruzione ad essere in una delle eventualità prese in considerazione nel primo comma che coinvolgano contemporaneamente sia uno Stato Membro che il Regno Unito (nel testo originale: «[…] *these persons shall be covered for as long as they continue without interruption to be in one of the situations set out in paragraph 1 involving both a Member State and the United Kingdom at the same time* […]»).

Le categorie nominate sono specifiche e circostanziate per ovvi motivi di chiarezza. Tuttavia si può affermare che, nella sostanza, queste sono quelle già previste dal regolamento 883, posto che, ovviamente, siano già in qualche modo legate ("*subject to*" nel testo dell'*Agreement*) sia ad uno Stato Membro che al Regno Unito alla fine del periodo di tran-

sizione[1]. A queste vanno aggiunte delle categorie 'speciali' (art.29a) non comprese nell'art. 28 e comunque coperte dalla normativa. In particolare:

- Vengono riconosciuti diritti ed obblighi ai fini del cumulo di periodi di assicurazione, attività lavorativa (sia essa autonoma o dipendente) e residenza a tutti i cittadini dell'Unione, apolidi e rifugiati residenti in uno Stato Membro e cittadini di Paesi Terzi che soddisfano i requisiti del regolamento 859/03, che sono stati soggetti alla legislazione del Regno Unito prima della fine del periodo di transizione e che non ne sono più soggetti. Vengono presi in considerazione sia i periodi precedenti che successivi alla fine del periodo di transizione. Tale regola vale mutatis mutandis anche per i britannici che sono stati residenti in uno Stato Membro. Per quanto concerne i pensionati così come i familiari ed i superstiti, ed i richiedenti pensione, posto che sussistano questi presupposti, sono titolate alle prestazioni di malattia (così come previsto dagli art. 22 a 30, 33 e 34 del regolamento 883/04), nel caso di pensionati o di persone che richiedono la pensione. Lo stesso vale per le persone che ricevono una prestazione altra rispetto alla pensione (come previsto dagli art. 17 a 21, 33 e 34 del regolamento 883/04) Le corrispettive procedure di rimborso vengono applicate. Questi provvedimenti vengono applicati mutatis mutandis nei confronti delle prestazioni familiari (basate sugli art. 67 al 69 del regolamento 883/04).

- Le regole previste dagli art. 20 e 27[2] del regolamento 883 continuano ad essere applicate alle persone che hanno cominciato un trattamento medico pianificato prima della fine del periodo di transizione in uno Stato Membro o nel Regno Unito, laddove il suddetto Stato non sia quello competente sino alla fine del trattamento. Le procedure di rimborso si applicano anche dopo la fine del periodo di trattamento. Costoro, devono godere del diritto di entrare ed uscire dallo Stato dove

1. House of Commons Library, *Brexit: the draft withdrawal agreement,* Briefing Paper n.8269, 23 March 2018, p.21

2. Relative rispettivamente ai viaggi per ricevere prestazioni in natura e cure adeguate al di fuori dello Stato membro di residenza e dimora del pensionato o dei familiari in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui risiedono ed autorizzazione per cure adeguate al di fuori dello Stato membro di residenza

effettuano il trattamento in accordo con l'art. 13 *mutatis mutandis*.

- Le regole previste dagli art.19 e 27[3] del regolamento 883/04 devono continuare ad essere applicate alle persone, coperte dal regolamento 883/04, che si trovano alla fine del periodo di transizione in uno Stato Membro o nel Regno Unito, sino alla fine del loro soggiorno. Le procedure per il rimborso devono applicarsi anche dopo la fine del trattamento.

- Le regole previste dall'art.67 all'art.69[4] del regolamento 883/04 per quanto concerne le prestazioni familiari, laddove sussistano i prerequisiti, devono continuare ad essere applicati nei confronti dei cittadini dell'Unione, apolidi e rifugiati che risiedono in uno Stato Membro così come cittadini di Paesi Terzi che soddisfano i requisiti del regolamento 859/03 e che risiedono in uno Stato Membro e la cui famiglia è residente nel Regno Unito alla fine del periodo di transizione. Tale regola vale mutatis mutandis anche per i britannici che sono stati residenti in uno Stato Membro. Per ogni persona avente diritto come familiare secondo la regola 883/04, la suddetta ed i provvedimenti contenuti nel regolamento 987/09 continuano ad essere applicati finché le condizioni richieste sono in essere.

Il testo, per come è stato attualmente formulato non è esente da problemi. Ad esempio, il comma due dell'art.28 potrebbe dare spazio a qualche incertezza di interpretazione. Nel testo viene specificato che il sistema di coordinamento continuerà ad essere applicato se non vi sarà alcuna interruzione (interruption) ad una delle eventualità considerate nell'articolo che coinvolga contemporaneamente uno Stato Membro ed il Regno Unito. Il che potrebbe significare che i diritti sanciti non sono permanenti ma sussistono solo fintanto che i soggetti continuano a vivere o lavorare nello stesso posto in cui erano al momento della fine del periodo

3. Relative alla dimora al di fuori dello Stato membro competente e dimora del pensionato o dei familiari in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui risiedono ed autorizzazione per cure adeguate al di fuori dello Stato membro di residenza

4. Corrispondenti al cap.8, 'prestazioni familiari'

di transizione[1]. Non è chiaro, insomma, cosa succederebbe nel momento in cui i legami con i due Stati si dovessero interrompere.

È difficile essere del tutto certi di cosa si intenda esattamente con questa formulazione. Con molta probabilità, essa tende a ridurre gli scopi ed i soggetti a cui la normativa si applica[2]. Questa lettura non è, peraltro, smentita dal successivo articolo 35 che stabilisce che i soggetti detentori dei diritti li posseggono a vita ma solo ed esclusivamente se non cessano di soddisfare i prerequisiti richiesti. Se, dunque, uno dei criteri richiesti è la non interruzione del legame che lega il cittadino ad entrambi gli Stati contemporaneamente, ciò implica che nel momento esatto in cui tale legame si interrompe viene a cadere anche la garanzia dei diritti acquisiti. Non è chiaro cosa questo possa implicare in termini pratici. Su questo punto, si può prevedere che i negoziati procederanno al fine di chiarificare il senso della norma.

Questo non è, peraltro, l'unico passaggio oscuro del testo. Le regole sopra esposte sono volte a determinate categorie di persone a cui si applicano le norme (come i lavoratori transfrontalieri od i pensionati), ma l'elaborazione testuale degli articoli sembra necessitare di un ulteriore lavoro per poter essere interpretata nella maniera corretta[3].

In questi primi tre articoli, come si è già accennato, un punto rilevante da notare è l'orizzonte temporale, che è presente visto il processo di uscita del Regno dall'Unione. Di fatto, dal Draft Agreement si possono individuare tre distinti periodi, il presente, il periodo di transizione, il periodo successivo all'uscita del Regno Unito, ovvero i passaggi necessari affinché il Regno si stacchi in maniera progressiva dall'Unione. Con la stessa finalità individuano i soggetti aventi diritto. Coloro i quali nel passato o durante il periodo di transizione hanno sviluppato un legame

1. House of Commons Library, *Brexit: the draft withdrawal agreement,* Briefing Paper n.8269, 23 March 2018, p.22

2. Hervey,T. K., T*he implications of the Revised European Commission Draft Withdrawal Agreement text for health,* part 1: patients and reciprocal healthcare (Updated 18 March 2018), 19 marzo. Si veda in particolare per l'interpretazione di *subject to* all'interno della norma

3. Si veda le tesi proposte da Hervey,T. K., *The implications of the Revised European Commission Draft Withdrawal Agreement text for health, part 1*: *patients and reciprocal healthcare (Updated 18 March 2018),* 19 marzo

con il Regno Unito e con un altro Stato Membro sono individuati come soggetti aventi diritto nella bozza di accordo. Tutti gli altri, ovvero coloro che si troveranno ad entrare in uno dei Paesi Membri o nel Regno Unito dopo la conclusione del processo di uscita, non rientrano negli scopi previsti dalla bozza di accordo. Per questi ultimi, varranno le regole previste dai vari Paesi per i cittadini di altra nazionalità. Questo non impedirà al Regno Unito di siglare, una volta divenuto un Paese Terzo, nuovi accordi bilaterali che non sono ancora possibili in quanto Londra è ancora parte dell'Unione.

Individuare gli aventi diritto è, dunque, fondamentale nell'economia dell'intero processo, il che spiega la complessità dell'elenco posto in essere negli art. 28 e 29a del Draft Agreement e del rilievo dei casi 'speciali', necessari per tutelare sia coloro i quali devono usufruire del principio del cumulo, sia per colori i quali dovranno usufruire del sistema sanitario nell'ambito di un ciclo di cure stabilito, sia per i pensionati. Peraltro, va notato a margine che il numero di persone che potranno usufruire di tale normativa è tutt'altro che basso.

Infatti, essendo inclusi nell'accordo tutti i sopravvissuti degli aventi diritto (alcuni dei quali non sono probabilmente ancora nati) tale accordo rimarrà in piedi ancora per diverse decine di anni.

Detto ciò, sia il criterio di temporalità che l'individuazione dei soggetti aventi diritto, riducono grandemente la portata sia del sistema di coordinamento della sicurezza sociale e nello specifico della 883, sia della libertà di movimento che quest'ultimo è volto a tutelare. Del resto, posto che il processo di uscita dall'Unione sia reale ed effettivo, è evidente che tali regole vengano modificate di conseguenza. D'altra parte la volontà di riacquisire il controllo del flusso migratorio e di riacquisire podestà sul sistema di sicurezza sociale ha avuto un peso considerevole e sono stati grandemente utilizzati nel dibattito svoltosi durante la campagna referendaria sul così detto Brexit. Pertanto, non c'è da stupirsi se gli accordi stanno andando in quella direzione.

Per quanto concerne l'amministrazione cooperativa (art.30) e lo sviluppo ed adattamento delle norme (art.31), il Regno Unito continuerà ad attenersi alla legislazione sul coordinamento della sicurezza sociale

europea per l'intero arco vitale dei cittadini dell'Unione che beneficiano delle norme contenute nel *Draft Agreement*[1].

Londra avrà lo status di osservatore nella Commissione Amministrativa ed avrà la facoltà di mandare un rappresentante agli incontri in agenda riguardanti tematiche che coinvolgono il Regno. Inoltre, in deroga all'art.7 del *Draft Agreement*, essa prenderà parte allo Scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI).

Allo stato attuale, il *Draft Agreement* prevede che qualora i regolamenti 883/2004 e 987/2009 dovessero subire modifiche o dovessero essere sostituiti dopo la fine del periodo di transizione, il Regno Unito si adatterà al nuovo testo. Sono previste deroghe a tale principio ovvero delle aree nelle quali in Regno Unito non è forzato ad uniformarsi in caso di cambiamento:

- La modifica dell'art.3 del regolamento 883 che riporta l'elenco delle prestazioni
- Tutti gli emendamenti che prevedano una prestazione in denaro da esportabile[2] a non esportabile o viceversa alla fine del periodo di transizione
- Tutti gli emendamenti che rendano illimitata una prestazione in denaro esportabile solo per un periodo limitato di tempo o viceversa alla fine del periodo di transizione

Per siffatti emendamenti, la Commissione Congiunta Europa-Regno Unito può valutarne gli effetti. Tale valutazione, svolta in 'buona fede', è volta a stimare la portata dei cambiamenti. La decisione deve essere presa nell'arco di sei mesi dall'adozione al livello europeo dell'emendamento.

1. House of Commons Library, *Brexit: the draft withdrawal agreement,* Briefing Paper n.8269, 23 March 2018, p.22

2. Per 'esportabile', nel Draft Agreement s'intende pagabile in virtù del regolamento 883 a persone che risiedono in uno Stato Membro diverso da quello dell'istituzione responsabile del pagamento della prestazione

Va da sé che l'art.31 entrerà in vigore solo al momento dell'uscita del Regno Unito dall'Unione, visto che per il periodo precedente Londra continuerà ad applicare la legislazione europea in quanto ancora facente parte dell'Unione.

Anche per questi due articoli è possibile prevedere una revisione. Ad esempio, il Regno Unito ha espresso sulla formulazione del sistema di controllo della Commissione Congiunta sugli eventuali emendamenti le sue perplessità. «[…] I nuovi provvedimenti non danno al Regno Unito il diritto unilaterale di rifiutare di applicare la nuova legislazione Europea – anche laddove questa espande la sua portata a nuove categorie di prestazioni o rende una prestazione in denaro da non esportabile ad esportabile […]»[3].

Conclusione

In line teorica, sia i cittadini europei in suolo britannico che i sudditi della corona che vivono in un Paese Europeo da prima dell'uscita del Regno dall'Unione non dovrebbero essere coinvolti nel processo essendo la sicurezza sociale e la libertà di movimento tutelate da ambo le parti. Diverso è il discorso per i flussi migratori futuri. Distinzioni, infatti, potrebbero essere fatte tra la restrizione al libero movimento dei lavoratori e restrizioni ai diritti di eguale trattamento da un punto di vista della sicurezza sociale.

Vanno poi considerati gli effetti indiretti di tale situazione che, allo stato attuale, sono difficilmente misurabili. Categorie come i disoccupati in cerca di lavoro potrebbero trovare più difficoltà nell'entrare nel Regno Unito e per esteso ad usufruire delle prestazioni garantite dal regolamento (come ad esempio le prestazioni in denaro di carattere non contributivo) anche durante il periodo di transizione vista la precarietà della loro situazione. Potrebbero, infatti, sorgere problemi relativi alle regole di coordinamento e finanche di interpretazione, applicazione ed esecuzione delle norme. D'altro canto, un sistema così complesso richiede

3. House of Commons Library, Brexit: the draft withdrawal agreement, Briefing Paper n.8269, 23 March 2018, p.23

un'organizzazione altrettanto capillare e che potrebbe non essere esente da problemi.

Insomma, se questa formulazione (od una simile che ne mantenga inalterati i contenuti) verrà poi confermata, l'uscita dall'Unione sarà davvero effettiva in quanto ci sarà davvero una barriera a separare il Regno Unito dall'Unione. In questo senso, il Draft Agreement proposto dall'Unione Europea sembra proprio accontentare il principio del Brexit means Brexit espresso dall'attuale Primo Ministro britannico.

A conclusione della discussione sui primi tre articoli, bisogna sempre ricordare che siamo dinanzi ad una bozza e, sebbene le parti siano in accordo sui principi in merito al coordinamento della sicurezza sociale, è possibile che in futuro si abbiano, come detto, modifiche per fornire un'interpretazione più univoca dei punti più critici – i.e. l'art.28 comma 2.

CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE POST BREXIT

1. Premessa

Con l'accordo di recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (Accordo di Recesso o Withdrawal Agreement, nel seguito "WA"), firmato a Bruxelles e a Londra il 24 gennaio 2020 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020[1], è stato previsto un periodo di transizione, terminato il 31 dicembre 2020, durante il quale ha continuato a trovare applicazione al Regno Unito il diritto dell'Unione europea in materia di libertà di movimento e di sicurezza sociale.

In data 24 dicembre 2020, l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, hanno concluso un accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (Accordo di Partenariato o Trade and Cooperation Agreement, nel seguito "TCA")[2].

Il Regno Unito non ha acconsentito ad introdurre nel TCA un titolo espresso relativo alla mobilità o altre previsioni volte ad incoraggiare la libertà di stabilimento, con l'unica eccezione relativa agli spostamenti temporanei per motivi di lavoro; il TCA ha però previsto che gli Stati membri e il Regno Unito coordinano i rispettivi sistemi di sicurezza sociale a norma del Protocol on social security coordination ("*Protocollo" o PSSC*), costituente parte integrante del medesimo accordo, e delle relative disposizioni di applicazione contenute nell'Allegato SSC-7 del Protocollo stesso[3].

---

1. pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 29 del 31 gennaio 2020

2. pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 444 del 31 dicembre 2020

3. In attesa che il TCA fosse esaminato dal Parlamento europeo e dal Consiglio prima di essere ratificato dall'Unione europea, le Parti hanno convenuto di applicare l'accordo in via provvisoria dal 1° gennaio 2021 al 28 febbraio 2021, termine prorogato al 30 aprile 2021 con decisione n. 1 del 23 febbraio 2021 del Consiglio di partenariato, istituito dal TCA, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 68 del 26 febbraio 2021. Il 27 aprile 2021 il Parlamento Europeo ha approvato la ratifica dell'Accordo per il commercio e la cooperazione dell'UE con il Regno Unito. La risoluzione politica di accompagnamento è stata anch'essa promossa e l'accordo è in vigore a partire dal 30 aprile, dopo il voto formale del Consiglio europeo..

2. Caveat

Con il presente lavoro, che non ha pretesa di essere esaustivo data la vastità e novità della materia, per la quale si attendono gli sviluppi che solo un'applicazione pratica potrà delineare, si fornisce una prima analisi delle implicazioni del WA e del TCA in riferimento alla tutela dei cittadini comunitari già residenti in Regno Unito al termine del periodo transitorio. Si procederà quindi ad un'analisi delle nuove norme in tema di mobilità e coordinamento della sicurezza sociale e prestazioni pensionistiche in applicazione delle disposizioni dei suddetti accordi nelle versioni attualmente vigenti.

La trattazione che segue porrà l'accento sugli elementi di riflessione che il *EU Settlement Scheme* da una parte (per i cittadini coperti dall'accordo di recesso) ed il TCA (per i futuri flussi migratori) hanno fatto emergere, con particolare focus sulla tutela dei cittadini e sul sistema di coordinamento sociale e sulla copertura sanitaria riferibile ai cittadini già residenti in Regno Unito al 31 dicembre 2020, con cenni su coloro i quali vi entreranno in un momento successivo.

Di converso, non si procederà ad un'analisi dei diversi visti disponibili per chi si vorrà trasferire stabilmente in Regno Unito a partire dal 1° gennaio 2021 (le politiche di immigrazione domestica), i quali non formano oggetto di questo lavoro; per un'analisi degli stessi si rimanda ai numerosi riferimenti in nota, alle disposizioni normative nazionali, al sito del governo britannico ed ai chiarimenti istituzionali forniti dal Ministero dell'Interno britannico (Home Office, "HO").

3. Mobilità ed immigrazione post-Brexit

Il 31 dicembre 2020, come detto, ha segnato la fine della libera circolazione delle persone tra l'UE ed il Regno Unito, fino a quel momento garantita dai trattati europei. Da quella data, i cittadini UE[1] che vogliano recarsi a vivere, lavorare e studiare nel Regno non hanno più automaticamente la possibilità di farlo in virtù del *free movement*, il diritto di libera circolazione dell'UE, ma nella maggior parte dei casi devono chiedere un visto secondo le procedure stabilite dalla legislazione nazionale, tra cui, in primis, dal nuovo sistema di immigrazione a punti *(point based system).*

Diversa la situazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari già residenti in UK alla data del 31 dicembre 2020: per costoro il diritto al lavoro, all'istruzione, alle prestazioni sociali e ai servizi pubblici è tutelato dal WA o «Accordo Brexit», che consente loro di continuare a lavorare e risiedere legalmente nel Regno Unito, purché abbiano provveduto a presentare domanda, entro il 30 giugno 2021, allo schema d'immigrazione britannico denominato *EU Settlement Scheme,* ovvero allo schema residuale riservato ai lavoratori frontalieri (*frontier workers visa*)[2].

A seguito della conclusione del periodo di transizione e dell'accordo commerciale UE / Regno Unito, ci sono ora dunque quattro aree distinte di migrazione per i cittadini dell'UE coperte dalle norme sull'immigrazione britanniche: ***beneficiari del WA*** (Cittadini registrati all'EU Settlement Scheme e loro familiari, Lavoratori frontalieri e loro familiari[3]), ***Rotte migratorie derivanti dal TCA*** (si veda successivo paragrafo 3.2.1), P***olitiche di immigrazione domestica*** ("*point based system", Vi-*

---

1. All'interno di questa trattazione, si userà la definizione "cittadini UE" per intendere i cittadini dell'Unione Europea, dello Spazio Economico Europeo e della Svizzera.

2. La sintesi introduttiva è ripresa da Mobilità ed Immigrazione post Brexit, Agenzia ICE di Londra ed Ambasciata d'Italia a Londra, a cura degli Avvocati Manuela Travaglini e Luca Cordelli, https://amblondra.esteri.it/ambasciata_londra/resource/doc/2021/02/mobilit_e_immigrazione_post-brexit.pdf

3. Ipotesi residuale destinata a lavoratori europei che pur lavorando per un datore di lavoro britannico, risiedono in un Paese diverso. Per saperne di più: https://www.gov.uk/frontier-worker-permit/who-can-apply

sitors visa per motivi di turismo / famiglia / studio a breve termine, altre ipotesi migratorie specifiche)[4], ***Obblighi internazionali*** (Convenzioni in materia di asilo, rifugiati e protezione umanitaria).

3.1 Cittadini UE beneficiari del WA: l'EU Settlement Scheme

L'EU Settlement Scheme[5], è la misura amministrativa introdotta dal governo britannico per consentire ai cittadini europei che risiedevano continuativamente nel Regno Unito entro le ore 23:00 del 31 dicembre 2020 di continuare a vivere nel Paese. La domanda consente di ottenere il "settled status", un permesso di soggiorno a tempo *indeterminato* (se si hanno cinque anni o più di residenza continuativa) o il "pre-settled status", un permesso di soggiorno *temporaneo*, atto a completare il periodo minimo di residenza di cinque anni necessario a richiedere il settled status.
In generale, il settled status garantisce gli stessi diritti di cui un cittadino italiano residente nel Regno Unito godeva prima della Brexit, in quanto cittadino europeo. È infatti possibile continuare a risiedere e lavorare nel Paese, avvalersi del servizio sanitario, studiare, e, avendone i requisiti, usufruire dell'accesso ai fondi pubblici, quali prestazioni sociali e pensioni.

È, inoltre, possibile allontanarsi dal Regno Unito per lunghi periodi di tempo e rientrare senza dover ottenere un visto. Tuttavia, un'assenza pari o superiore a cinque anni consecutivi causerà la perdita di tale status.

Per ottenere il settled status, al momento della domanda è necessario poter dimostrare di aver vissuto nel Regno Unito per cinque o più anni in modo *continuativo* (per permanenza continuativa si deve in-

4. Il 31 dicembre 2020 sono state apportate modifiche alle Immigration Rules britanniche per incorporare gli accordi di mobilità molto limitati previsti nell'accordo commerciale "TCA" UE / Regno Unito. Per un approfondimento sulle ipotesi migratorie previste dalle Immigration Rules cfr *Mobilita' ed Immigrazione post Brexit*, cit, nota 3 - Per saperne di più: https://www.gov.uk/settled-status-eu-citizens-families

5. Per saperne di più: https://www.gov.uk/settled-status-eu-citizens-families

tendere un periodo di tempo che non deve essere stato interrotto, salvo eccezioni, per più di sei mesi su dodici all'interno del quinquennio di riferimento).

Se si è vissuto nel Regno Unito per meno di cinque anni, (purché si sia arrivati in UK entro il 31 dicembre 2020), si ottiene invece il pre-settled status, che consente di restare nel Regno Unito e di completare i cinque anni di residenza continuativa necessari per richiedere il settled status.

A differenza del *settled status, il pre-settled status* si perde con un'assenza dal Paese pari o superiore a due anni[1]. Tuttavia, se si dispone di pre-settled status e si desidera acquisire la residenza a tempo indeterminato e dunque, allo scadere del quinquennio, convertirlo in settled status, sarà necessario non superare il limite di assenze consentite per quest'ultima fattispecie.

Il procedimento di richiesta del settled o pre settled status, come anche la prova dello status, salvo ipotesi residuali, è gestito interamente online[2]; infatti, non vengono rilasciati documenti cartacei.

Regole particolari si applicano per i "family members" (UE e non UE) dei titolari di settled o pre-settled status, i quali, sussistendone i requisiti, possono anche loro fare domanda secondo l'EU Settlement Scheme, continuare a vivere in UK (se arrivati entro le 23:00 del 31 dicembre 2020) ovvero raggiungere successivamente i loro familiari[3].

---

1. Su come si calcolano le assenze, quando le stesse comportano un'interruzione della continuous residence, e quando invece rientrano tra le deroghe consentite (anche in considerazione delle più recenti aperture dell'HO nel considerare il Covid-19 una "important reason"): https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992928/covid-19-caseworker-guidance-v1.0.pdf#page6

2. Lo status può essere verificato e condiviso accedendo alla propria posizione attraverso il sito https://www.gov.uk/view- prove-immigration-status.

3. Per maggiori informazioni: https://www.gov.uk/settled-status-eu-citizens-families

Criticità dell'EU Settlement Scheme

In termini generali, il EUSS potrebbe trasformare i cittadini UE residenti nel Paese anche da lungo tempo in "immigrati illegali" laddove non ne abbiano fatto richiesta tempestivamente, portando a scenari simili a quelli verificatisi con lo scandalo Windrush[4].

a) La Natura Costitutiva dell'EUSS

Per poter ottenere lo Status (Settled o pre-settled) i cittadini UE devono aver presentato domanda, con successo, prima della data di scadenza del 30 giugno 2021. Questo sistema è quindi un sistema costitutivo: vale a dire, si acquisisce lo status *solo a seguito di un attivarsi da parte del cittadino.* Se la domanda non va a buon fine, o non si è fatto domanda entro la data indicata, non sarà possibile acquisire lo status e si diventerà immigrati illegali. L'assenza di una richiesta con esito positivo potrebbe dunque comportare conseguenze rilevanti: il semplice rimanere nel Regno Unito in caso di esito negativo della domanda, o in caso non si sia fatta domanda nei tempi previsti, potrebbe integrare gli estremi di un reato, rendendo il cittadino UE passibile di allontanamento dal Paese. Essere illegali nel Paese, significa inoltre non avere diritto al lavoro, all'affitto, all'assistenza sanitaria gratuita, ai sussidi, ecc.
Nonostante gli ingenti sforzi intrapresi per raggiungere i milioni di cittadini dell'UE presenti nel Regno Unito, invitandoli a fare domanda di (pre-)settled status, anche qualora una piccola percentuale sfuggisse allo

12. Nell'aprile 2018, l'allora ministro dell'Interno britannico Amber Rudd ha dovuto rassegnare le proprie dimissioni a seguito dello scandalo "Windrush ", che ha portato alla luce come alcuni cittadini del Commonwealth (e i loro figli), prevalentemente di origine caraibica, invitati più di quarant'anni prima ad aiutare nella ricostruzione post-bellica e a ricominciare una vita in Regno Unito, con il successivo inasprirsi delle leggi sull'immigrazione abbiano visto mettere in discussione il loro diritto a risiedere nel Paese. Un trattamento che si paventa non essere esclusivo della generazione Windrush, ed è anzi facile scorgere i parallelismi con la posizione in cui potrebbero trovarsi i cittadini dell'UE dopo la Brexit, cui, al pari delle vittime dello scandalo Windrush, non era mai stata richiesta alcuna prova dello status che ne legittimasse la residenza nel Paese. Sul punto: Prof. Stijn Smismans, Professor of EU law and Director of the Centre for European Law and Governance at Cardiff University in Cambridge University press, 29 August 2018: https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/eu-citizens-rights-post-brexit-why-direct-effect-beyond-the-eu-is-not-enough/CD544BD3EFD490F4DF730B7B5D73160E#

schema, questo porterà comunque a conseguenze significative per un numero elevato di persone; e saranno soprattutto i membri della società meno informati e più deboli a rischiare di subirle.[1]

b) Domande tardive

L'EUSS prevede la possibilità di regolarizzare il proprio status successivamente alla scadenza del 30 giugno 2021, se esiste un "*reasonable ground*"[2] che possa giustificare il ritardo. Tuttavia, dimostrare la buona ragione comporta un ulteriore onere probatorio che colpirà proprio coloro che molto probabilmente si trovano in una posizione più vulnerabile, la stessa che gli ha impedito di rispettare la scadenza già in prima battuta.

Inoltre, la richiesta tardiva in un sistema costitutivo rende solo legalmente residenti a partire dalla data in cui la domanda è stata presentata (assumendone il buon fine) ma non cambia lo status di illegalità nel periodo compreso tra la scadenza dell'obbligo di richiesta e la data della domanda tardiva. Ciò può avere conseguenze di vasta portata che possono spaziare ad esempio dal licenziamento alla impossibilità di sottoscrivere un contratto di affitto o beneficiare dell'assistenza sanitaria gratuita.

c) L'assenza di un documento fisico

La terza lacuna chiave del EUSS è che anche coloro che hanno richiesto con successo di aderire all'EU Settlement Scheme non ricevono alcun documento fisico che lo confermi, ma solo uno status digitale come prova del successo della loro domanda. Una tale mancanza di documenti di prova fisici potrebbe generare numerose conseguenze spiacevoli: un guasto temporaneo o un vero e proprio hacking del sistema, o la scarsa dimestichezza informatica, faranno sì che i titolari dello status potrebbero

1. Ancora Stijn Smismans, Professor of EU law and Director of the Centre for European Law and Governance at Cardiff University.
https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/09/02/avoiding-a-brexit-windrush-on-steroids/

2. "Reasonable ground", come chiarito da Home Office nelle guidelines rilasciate il 1 aprile 2021
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/988540/main-euss-guidance-v12.0-gov-uk.pdf

non riuscire ad accedere ai servizi richiesti; anche gli interlocutori preposti ai controlli (responsabili di uffici pubblici, padroni di casa, datori di lavoro, etc) potrebbero non essere in grado o non essere inclini a controllare questo stato con mezzi elettronici[3], preferendo candidati (cittadini non UE) con prove di residenza legittima tangibili e più immediatamente verificabili.

d) I limiti del Pre Settled Status

Ci sono conferme del fatto che ad alcune persone sia stato accordato erroneamente il pre-settled status, o perché hanno accettato la prima offerta di una forma di status temporaneo, non capendo di poter fornire ulteriori prove ed ottenere così uno status "pieno", oppure perché il sistema dei controlli automatici non è stato in grado di confermare una loro permanenza più lunga in suolo britannico.[4]

Il pre-settled status non fornisce le stesse garanzie del settled status, ad esempio in tema di possibili assenze dal Paese e successivo rientro, cosa che potrebbe avere implicazioni ancor più rilevante in presenza

3. Il Public Law Project (Public Law Project, Digital Immigration Status, A Monitoring Framework, September 2020) , ha individuato nove passaggi che una terza parte dovrebbe intraprendere per verificare lo status di un cittadino dell'UE, che include:
1. Richiedere il codice al richiedente;
2. Attendere l'arrivo di un'e-mail con un link;
3. Aprrei e leggere l'email;
4. Cercare, identificare e aprire il sito Web corretto (non è presente alcun collegamento nell'e-mail);
5. Avviare il processo di verifica;
6. Immettere il codice di condivisione dall'e-mail;
7. Immettere la data di nascita del richiedente;
8. Immettere il nome della società;
9. Verificare che la foto sullo schermo assomigli alla persona che si candida per il lavoro e conservare una copia sicura del controllo online, in formato elettronico o cartaceo.

4. Un rapporto dell' Independent Chief Inspector of Borders and Immigration ha rilevato che, nei tre mesi tra aprile e luglio 2019, c'erano più di 7.000 persone che volevano selezionare l'opzione per ottenere lo status "pieno" ma hanno ottenuto il pre-settled status. Il regime prevede che una persona possa richiedere una revisione amministrativa se ritiene che gli sia stato conferito uno status diverso da quello ci aveva diritto. La ricerca sui risultati delle revisioni amministrative EUSS ha rilevato che, al 12 settembre 2019, del totale di 325 revisioni amministrative che erano state decise, 291 hanno comportato il ribaltamento di una decisione. Ciò significa che l'89,5% delle decisioni iniziali è stato ribaltato con esito più favorevole per il richiedente. Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, An inspection of the EU Settlement Scheme (April 2019 to August 2019), February 2020, Figure 16

della pandemia che nel 2020 per molti ha coinciso con un periodo di allontanamento prolungato dal Paese.

Inoltre, molti cittadini dell'UE a cui è stato concesso il pre-settled status hanno avuto difficoltà ad accedere ai benefit del Universal Credit.[1]

Il pre-settled status, inoltre, dura fino a cinque anni, a quel punto andrà perso, a meno che il titolare non presenti una nuova richiesta per convertirlo in settled staus, prima della scadenza del pre settled stesso. È difficile sapere, dai dati attuali, quale numero di persone con pre-settled status non riuscirà ad effettuare la conversione, per assenza dei requisiti o semplicemente per ignoranza della norma: in molti infatti ritengono che la conversione stessa sia un automatismo e non la conseguenza di un comportamento attivo (nuova richiesta) da parte del cittadino titolare di pre-settled status[2]. Preoccupa dunque il problema di quante persone a cui è stato accordato il pre-settled status siano consapevoli della necessità di presentare nuovamente la domanda.

e) Soggetti vulnerabili

Sebbene vi sia un ampio consenso sul fatto che l'adesione all'EUSS abbia funzionato bene per un numero elevato di persone, alcuni hanno incontrato difficoltà nell'effettuare la richiesta, o comunque si teme che possano essere sfuggiti alle maglie del sistema. Tra gli altri:

- Persone che non sono consapevoli dell'esistenza dell'EUSS, ovvero che, pur essendolo, non hanno compreso che questo riguarda anche

1. Al fine di accedere ai benefits, un cittadino dell'UE deve, tra le altre cose, superare un test di immigrazione / dimostrare di avere un "diritto di residenza" o "right to reside" secondo la normativa comunitaria come ripresa dall'ordinamento britannico. Sia i cittadini che detengono Settled status che i titolari di pre-Settled status, hanno diritto di lavorare, vivere, beneficiare dell'assistenza sanitaria (NHS) ed accedere ai benefits, incluso Universal Credit. La differenza è che mentre ai titolari di Settled Status viene automaticamente riconosciuto un right to reside, ai titolari di pre Settled Status non si applica tale automatismo. Anche chi detiene il pre Settled status potrà però accedere ai welfare benefits – incluso Universal Credit – ma dovrà dimostrare di averne diritto passando un residence test che confermi il suo right to reside in applicazione e secondo le categorie indicate dalla disciplina comunitaria, ad esempio essendo un lavoratore dipendente. Il Pre-Settled Status, quindi, può fornire uno status ai fini del diritto all'immigrazione, condizione che perdura anche dopo la Brexit, ma non garantisce l'accesso automatico ai benefits.

2. Migration Observatory, Not Settled Yet? Understanding the EU Settlement Scheme using the Available Data, 16 April 2020

loro. Ciò potrebbe includere ad esempio coloro che non pensano di dover fare domanda perché hanno un documento di soggiorno permanente secondo la normativa comunitaria (Permanent Residence);

- Persone la cui indipendenza o autonomia è ridotta, come le vittime di abusi domestici o di forme di moderna schiavitù;
- Persone che potrebbero avere avuto difficoltà di accesso o utilizzo della App, a causa di barriere linguistiche, competenze digitali di basso livello o condizioni di salute precaria a lungo termine;
- Persone a cui mancano prove che dimostrino la loro ammissibilità all'EUSS, perché ad esempio non hanno un passaporto o altre prove documentali per dimostrare la residenza continuativa nel Regno Unito;
- Persone che potrebbero non riuscire a convertire il pre-settled in settled status per le ragioni già evidenziate;
- Richiedenti che sono tenuti a soddisfare complesse regole sull'immigrazione per ottenere lo status, perché, ad esempio, si qualificherebbero in base a diritti derivati da quello del loro familiare "sponsor";
- Categorie per definizione vulnerabili quali anziani e bambini, la cui domanda dipende dall'attivarsi delle persone che di loro si prendono cura. Si segnala in particolare la questione della registrazione dei minori, con molti genitori erroneamente convinti che i figli nati nel Regno Unito siano automaticamente britannici e dunque esenti dalla richiesta.

3.2) L'impatto del TCA su mobilità e coordinamento della sicurezza sociale

Se il WA ha scongiurato la cessazione immediata dell'applicazione del diritto dell'Unione *al* e *nel* Regno Unito, i successivi negoziati che hanno poi portato il 24 dicembre 2020 al raggiungimento di un deal sul TCA, sono stati incentrati sulla volontà di disciplinare le relazioni commerciali tra la UE, la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e il Regno Unito (UK) a far data dal 1 gennaio 2021.

La fine del *free movement* delle persone, lo ricordiamo, è stato forse l'obiettivo primario perseguito dai governi britannici che si sono susseguiti fin dal referendum del 2016 sul recesso del Regno Unito dall'Unione Europea. Ne consegue che la delocalizzazione a lungo termine, quando successiva al 31 dicembre 2020, sarà disciplinata dalle ricordate norme sull'immigrazione nazionali, con le quali il governo britannico ha chiaramente espresso la volontà di equiparare i cittadini europei a quelli dei Paesi terzi, implementando tra l'altro un sistema a punti *("point based System")* per quel che riguarda visti per studio e lavoro, che privilegia la competenza rispetto alla provenienza.

Sebbene, in linea con tale posizione, nel corso dei negoziati Brexit il Regno Unito non abbia accolto aperture o incoraggiato accordi sulla mobilità dei lavoratori, nell'ottica di favorire un contesto funzionale e propizio allo sviluppo degli scambi e degli investimenti tra le parti, "nella parte second del TCA sono state inserite alcune limitate previsioni relative alla circolazione temporanea di persone fisiche per motivi professionali e relativi aspetti previdenziali[1]. Questo comunque confermando come l'Accordo stesso "*non si applica alle misure concernenti le persone fisiche di una parte che intendono accedere al mercato del lavoro dell'altra parte né alle misure riguardanti la nazionalità, la cittadinanza, la residenza o l'occupazione a titolo permanente*".

1. A. ALEMANNO, D. KOCHENOV, Mitigating Brexit through Bilateral Free-Movement of Persons, in Verfassungsblog, 4 gennaio 2021; S. MARINAI, La disciplina della circolazione delle persone ed il coordinamento dei meccanismi di sicurezza sociale, in eurojus.it, 10 febbraio 2021.

3.2.1) Mobilità per motivi professionali

Ad essere prese in considerazione nell'Accordo sono dunque le ipotesi migratorie temporanee tese a garantire la creazione di un'area di libero scambio che garantisca la prosecuzione della cooperazione negli ambiti di interesse comune e la creazione di un mercato aperto ed allo stesso tempo sicuro per le imprese dei due blocchi, eliminando dove possibile gli inutili ostacoli al commercio ed agli investimenti. In tale contesto e nel rispetto di tali finalità, il TCA si propone di chiarire e fornire indicazioni sull' "*ingresso e soggiorno temporaneo di persone fisiche per motivi professionali*".

In particolare, oltre a confermare la possibilità di ingresso nel Paese *visa-free* (e dunque in assenza di visto) quali *Standard Visitors*[2], vengono individuate alcune categorie di lavoratori il cui ingresso nei rispettivi Paesi si è ritenuto di voler facilitare in ossequio al citato obiettivo di favorire gli scambi tra le Parti. Si tratta, nello specifico, di[3]:

- Trasfeimenti intra company: personale trasferito all'interno di una stessa azienda (personale specializzato - dirigenti o dipendenti - ma anche tirocinanti);[4]
- Visitatori di breve durata per motivi professionali per svolgimento attività elencate nell'allegato SERVIN-3 (attivita' consentite e dettagliatamente elencate, quali la partecipazione a fiere ed eventi, training interno, vendita ed assistenza post-vendita, etc.);[5]

2. Dal 1° gennaio 2021, l'UE consentirà ai cittadini del Regno Unito di effettuare visite di breve durata senza visto fino a 90 giorni su un period di 180 giorni. Anche il Regno Unito consentirà visite a breve termine senza visto per i cittadini dell'UE fino ad un massimo di 6 mesi. Le norme dell'UE dipendono dalla reciprocità, quindi sono subordinate al fatto che il Regno Unito continui a consentire uguali viaggi senza visto per visite di breve durata da tutti i paesi dell'UE, senza alcuna discriminazione nei confronti di alcuni cittadini dell'UE. Se il Regno Unito introducesse in futuro l'obbligo del visto per i cittadini di almeno uno Stato membro, l'UE potrebbe revocare l'esenzione dal visto per i cittadini del Regno Unito. Per un approfondimento sul regime degli Standard Visitors https://www.gov.uk/standard-visitor-visa

3. TCA, Chapter 4: Entry and temporary stay of natural persons for business purposes https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=EN

4. Di cui alle Immigration Rules britanniche: https://www.gov.uk/intracompany-transfer-worker-visa

5. Di cui alle Immigration Rules britanniche: https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-visitor-permitted-activities

- Visto per prestatori di servizi contrattuali protetti da accordi internazionali;[1]

Ipotesi migratorie tutte già contemplate nell'ambito delle Immigration Rules, cui il TCA ha aggiunto il possibile ingresso di:

- Professionisti indipendenti che non siano stabiliti nel territorio dell'altra parte;
- Business visitors a fini di stabilimento: persone fisiche che: *i)* hanno un ruolo di rilievo all'interno di una società di una Parte e intendono creare un'impresa (branch/subsidiary) nel territorio dell'altra parte per conto della detta società mandante e che *ii)* a tal fine non ricevono compensi da fonti ubicate nell'altra parte.

Elementi di criticità delle nuove ipotesi migratorie tra TCA e Immigration Rules britanniche

Il TCA, è opportuno ribadirlo, non introduce nulla di simile al *free movement,* non detta regole sul diritto di ingresso, di lavoro, di soggiorno o di residenza dei cittadini UE nel Regno Unito o dei cittadini britannici nell'UE, ma soltanto, nella rubrica quarta della parte II, una limitata disciplina in tema di soggiorni di breve durata (titolo II) e di coordinamento della sicurezza sociale (titolo I e relativo Protocollo allegato[2]).[3]

Ne consegue che i cittadini europei che vorranno trasferirsi in Regno Unito a partire dal 1/01/2021 potranno farlo unicamente sulla base delle ben più stringenti norme sull'immigrazione nazionali. Da rilevare inoltre come, oltre ad essere una procedura decisamente più onerosa, sia in capo al datore di lavoro che al lavoratore, anche laddove si fosse pronti a sopportarne i costi, non sempre tale possibilità sarà perseguibi-

1. Di cui alle Immigration Rules britanniche: https://www.gov.uk/international-agreement-worker-visa

2. Il protocollo contiene una specifica disposizione ai sensi della quale esso ha "forza di legge, direttamente o tramite la legislazione nazionale che dà attuazione a tali disposizioni, in modo che le persone fisiche o giuridiche possano invocare dette disposizioni dinanzi agli organi giurisdizionali e alle autorità amministrative nazionali"

3. Cosi' Carlo Curti Gialdino, Prime Considerazioni sugli accordi tra il Regno Unito e l'Unione europea, Federalismi.it https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2021/02/Prime-considerazioni-sugli-accordi-concernenti-le-future-relazioni-tra-il-Regno-Unito-e-l'Unione-europea.pdf

le, in quanto il nuovo sistema d'immigrazione è disegnato in modo da escludere tutti i lavori meno qualificanti, tagliati fuori dal *point based system*[4]. Tra le attività non contemplate dal nuovo sistema a punti rientrano ad esempio anche la maggior parte delle mansioni proprie del settore hospitality, che fino alla fine del periodo transitorio ha visto impiegare moltissimi italiani.

3.2.2) Il coordinamento della sicurezza sociale. Applicabilità dei regolamenti (CE) n. 883/2004 e n. 987/2009: dal WA al TCA

Il WA, entrato in vigore il 1° febbraio 2020, ha previsto un periodo di transizione, terminato il 31 dicembre 2020, durante il quale hanno continuato a trovare applicazione nel Regno Unito anche i regolamenti (CE) n. 883/2004 e n. 987/2009 in tema di coordinamento della sicurezza sociale.

Gli articoli da 30 a 32 (Titolo III della seconda parte) del WA prevedono per i soggetti interessati (se e finché rimangono, senza soluzione di continuità, nel suo ambito di applicazione) la prosecuzione della disciplina previdenziale precedente, la quale continuerà ad avere effetto nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, loro familiari e superstiti, residenti nel Regno Unito prima del 1° gennaio 2021 e dei cittadini britannici, loro familiari e superstiti, residenti in uno Stato membro prima di tale data[5].

Di conseguenza, il TCA ed il Protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale (PSSC), che di esso fa parte integrante, unitamente alle disposizioni di applicazione contenute nell'Allegato SSC-7 del medesimo, si riferiranno di regola a fattispecie non coperte dal WA e costituisco-

4. Le immigration Rules britanniche contengono anche ulteriori ipotesi migratorie, con visti che spaziano dal Global Talent a quello per Investitori o Start-Up, giusto per menzionarne alcuni; si tratta però di fattispecie residuali e disciplinate in modo stringente che di fatto non rappresentano un'alternativa facilmente perseguibile. Per un approfondimento: https://www.gov.uk/guidance/new-immigration-system-what-you-need-to-know

5. L'articolo 33 dell'accordo di recesso disciplina la possibile applicazione delle disposizioni del titolo III anche ai cittadini di Islanda, Liechtenstein, Norvegia o Svizzera

no la base giuridica su cui si fondano i successivi rapporti di collaborazione tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.[1],[2].

Peraltro, l'ambito di applicazione soggettivo del PSSC risulta essere più esteso rispetto a quello del WA, essendo destinato non solo ai cittadini comunitari e britannici ma, ai sensi dell'articolo SSC.2[3], a tutte le "*persone, compresi gli apolidi e i rifugiati, che sono o sono state soggette alla legislazione di uno o più Stati, nonché ai loro familiari e superstiti*"[4].

---

1. La Rubrica Quarta del TCA "Coordinamento della sicurezza sociale e visti per soggiorni di breve durata", al Titolo I, articolo Ch.SSC.1, dispone che: "Gli Stati membri e il Regno Unito coordinano i rispettivi sistemi di sicurezza sociale a norma del protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale, al fine di garantire i diritti in materia di sicurezza sociale delle persone ivi contemplate".

2. Il Protocollo è composto da 71 articoli. L'articolo SSC.70, rubricato "Clausola di temporaneità", al paragrafo 1, ne disciplina la durata e dispone: *"Il presente protocollo cessa di applicarsi quindici anni dopo l'entrata in vigore del presente accordo".*
Il successivo paragrafo 2 ulteriormente specifica: "Almeno 12 mesi prima che il presente protocollo cessi di applicarsi a norma del paragrafo 1, una delle parti notifica all'altra parte la propria intenzione di avviare i negoziati al fine di concludere un protocollo aggiornato".
L'articolo SSC.71, rubricato "Disposizioni per la fase successiva alla denuncia", fa salvi i diritti basati su periodi maturati, e fatti o situazioni intervenute prima che il Protocollo cessi di applicarsi, prevedendo, altresì, che: "[…] Il consiglio di partenariato può stabilire in tempo utile ulteriori opportune disposizioni di natura consequenziale e transitoria prima che il presente protocollo cessi di applicarsi".

3. Il Titolo I, della Rubrica Quarta del TCA "Coordinamento della sicurezza sociale e visti per soggiorni di breve durata", dispone all'articolo Ch.SSC.2, rubricato "Soggiorno legale", che:
"1. Il protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale si applica alle persone che soggiornano legalmente in uno Stato membro o nel Regno Unito.
E all'articolo Ch.SSC.3, rubricato "Situazioni transfrontaliere", che:
"1. Il protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale si applica solo alle situazioni che insorgono tra uno o più Stati membri dell'Unione e il Regno Unito.
2. Il protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale non si applica alle persone le cui situazioni sono confinate sotto tutti gli aspetti al Regno Unito o agli Stati membri".

4. L'analisi appena svolta è tratta dalla Circolare INPS n.53 del 06.04.2021. Per una lettura completa: https://www.inps.it/CircolariZIP/Circolare%20numero%2053%20del%2006-04-2021.pdf

Elementi di criticità della disciplina di coordinamento della sicurezza sociale

Al pari del Regolamento UE 883/2004, che continua ad esplicare i suoi effetti nei confronti dei cittadini protetti dal WA[5], il PSSC, che ne riproduce in larga parte i principi cardine, è basato, sul piano *soggettivo*, sui diritti/valori già alla base della disciplina comunitaria, quali tra l'altro quelli di parità di trattamento, esportabilità delle prestazioni, totalizzazione dei periodi di assicurazione e contribuzione, e, soprattutto, ai sensi dell'art. SSC.10, della *unicità della legislazione applicabile*. Tale principio, anche noto come *lex loci laboris,* prevede che "*una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato è soggetta alla legislazione di tale Stato*" e comporta che anche i lavoratori oggetto del Protocollo siano soggetti alla previdenza sociale in un solo Paese alla volta. Questo sarà generalmente il Paese in cui si svolge la prestazione lavorativa; delle specifiche e più restrittive disposizioni sono previste per i "lavoratori distaccati" (*detached workers*) e per i lavoratori che esercitano la loro attività in due o più Stati.

Da sottolineare, inoltre, l'ambito *oggettivo* di applicazione del PSSC, con alcuni benefits espressamente esclusi dallo scopo del TCA (e del Protocollo).

a) Norme particolari per i lavoratori distaccati

L'articolo SSC.11 del PSSC riconosce la possibilità di derogare alle disposizioni generali in materia di determinazione della legislazione applicabile, contenute nell'articolo SSC.10, ammettendo la fattispecie del *distacco*[6], e dunque consentendo per i lavoratori che svolgono l'attività lavorativa in uno Stato diverso da quello in cui ha sede il proprio datore di lavoro (per i lavoratori dipendenti) o di abituale

5. Per un'analisi di chi siano i soggetti che rientrano nello scopo del Withdrawal Agreement si rimanda a p12 del European Commission factsheet The revised EU-UK Withdrawal Agreement explained

6. Ogni Stato membro dell'UE doveva notificare l'intenzione di introdurre questa eccezione ovvero rinunciarvi, avendo tempo fino al 31 gennaio 2021 per confermare la propria posizione. Tutti gli Stati membri dell'UE e il Regno Unito hanno scelto di applicare la regola del distacco.

esercizio dell'attività lavorativa (per i lavoratori autonomi) la possibilità di restare assoggettati alla legislazione dello Stato di invio, purché: *(i) la durata di tale attività lavorativa non sia superiore a 24 mesi; (ii) tale persona non sia inviata in sostituzione di un altro lavoratore*[1].

Diversamente da quanto previsto dalla previgente normativa dell'Unione, è da notare l'assenza, all'interno del PSSC, di una norma equivalente all'articolo 16 del Regolamento UE 883, che permetteva a due o più Stati membri di accordare delle eccezioni specifiche ai principi generali di previdenza sociale per alcuni individui o categorie di persone, permettendo anche una proroga motivata del distacco.

Ne consegue che non sarà più consentita la possibilità di prolungare la durata ordinaria del distacco (24 mesi), né di stipulare, in determinati casi e a determinate condizioni, accordi in deroga alle norme generali previste in materia di determinazione della legislazione applicabile[2]. Pertanto, in caso di "distacco oltre soglia" (prolungato oltre i 24 mesi consentiti) il dipendente andrà assoggettato alla legislazione previdenziale del Paese di distacco.

Diverso il caso dei cittadini comunitari protetti dal WA. In base alle previsioni contenute nel Titolo III dell'accordo di recesso (art. 30, paragrafo 1, lett. e), punto i), e paragrafo 2) i cittadini dell'Unione europea che esercitano un'attività subordinata o autonoma nel Regno Unito alla fine del periodo di transizione (31 dicembre 2020) e che, a norma del Titolo II del regolamento 883, sono soggetti alla legislazione di uno Stato membro, mantengono detta condizione fintantoché continuino a trovarsi senza soluzione di continuità nella fattispecie sopra descritta.

Eventuali proroghe di distacco autorizzate ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 883/2004 anteriormente al 1° gennaio 2021 e in corso di esecuzione alla predetta data saranno valide fino a naturale scadenza.

---

1. Per un approfondimento, Paolo Soro, Regno Unito: il distacco nell'accordo post Brexit, http://www.paolosoro.it/news/1884/Regno-Unito-il-distacco-nellaccordo-post-Brexit.html

2. Sul punto, Circolare INPS n.71 del 27.04.2021 https://servizi2.inps.it/Servizi/CircMessStd/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualUrl=/Circolari/Circolare%20numero%2071%20del%2027-04-2021.htm

Infine, il successivo articolo SSC.12 (Esercizio di attività in due o più Stati) prevede di fatto la stessa disciplina stabilita nei regolamenti comunitari in riferimento all'ipotesi di esercizio di attività in due o più Stati, salvo disposizioni particolari relative a specifiche categorie di prestazione.

b) Benefits espressamente esclusi:
le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo

Il Protocollo, come chiarito, richiama quasi in toto la normativa comunitaria (Reg n. 883/2004) in materia assicurativa e di sicurezza sociale e si applica alle prestazioni relative a maternità, malattia, infortuni sul lavoro e malattie professionali, disoccupazione, assegni in caso di morte, prepensionamento, consentendo inoltre, in ossequio al generale principio di non discriminazione tra stati, la totalizzazione dei periodi assicurativi per l'accertamento del diritto e il calcolo delle prestazioni pensionistiche.

Da rilevare invece l'esclusione di alcune categorie di sussidi e benefits, tra cui spiccano l'erogazione delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo[3] e la più limitata assistenza medica (di cui al successivo punto c).

Ed infatti l'articolo SSC.3 del PSSC, che definisce l'ambito di applicazione materiale del Protocollo, al paragrafo 4, lettera a), specifica che lo stesso non si applica, tra l'altro: *"alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo elencate all'allegato SSC-1, parte 1 [Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo]".*

L'allegato SSC-1 del Protocollo risulta speculare all'allegato X del Reg. n.883/2004, che riporta le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo quali inesportabili negli Stati membri dell'Unione

3. Risultano altresì secluse le prestazioni familiari, l'assistenza di lungo periodo (SSC-1, parte 2: In Italia, tra gli altri, accompagnamento invalidi civili; assistenza persone disabili; assistenza portatori handicap gravi. Nel Regno Unito, tra gli altri, sussidio disabili, sussidio prestatori di assistenza) e i servizi per la procreazione assistita.

europea. Come noto, si tratta di quelle prestazioni con caratteristiche sia delle prestazioni assistenziali che di quelle previdenziali e che sono erogate a carico dell'istituzione del luogo di residenza[1].

Tra le prestazioni speciali di carattere non contributivo rientrano, tra l'altro, *l'integrazione al trattamento minimo e la maggiorazione sociale.* Queste, in base alla normativa italiana, non sono vincolate alla residenza in Italia del titolare, per cui possono beneficiarne, in presenza dei requisiti di legge, anche i residenti in altri Paesi extra UE, c.d. Paesi terzi.

Ai soggetti rientranti nell'ambito di applicazione del WA, cioè i residenti in Regno Unito entro il 31 dicembre 2020, resta dunque negata l'integrazione al minimo e la maggiorazione sociale della prestazione pensionistica italiana (in quanto il WA richiama la normativa comunitaria in materia che ha escluso tali trattamenti); al contrario, chi si trasferisce in Regno Unito dal 1° gennaio 2021 potrà ottenere i suddetti trattamenti (in presenza ovviamente dei requisiti previsti dalla normativa italiana) perché il Protocollo (PSSC) nella sua versione vigente, non ricomprende le prestazioni speciali di carattere non contributivo; pertanto, in presenza dei requisiti previsti dalla normativa italiana, tali soggetti possono beneficiare sia dell'integrazione al trattamento minimo che della maggiorazione sociale, anche se residenti nel Regno Unito, appunto in quanto Paese terzo[2],[3].

c) L'assistenza medica

Il Regolamento di sicurezza sociale 883/2004 ed il Regolamento di applicazione 987/2009 garantivano, in un'era pre-Brexit, anche l'assistenza sanitaria in tutti i 28 Paesi dell'Unione, attraverso l'emissione di una tessera medica denominata TEAM - *Tessera Europea delle Assicu-*

---

1. Per l'Italia, tra l'altro, pensioni a mutilati e invalidi civili, integrazione alla pensione minima e all'assegno di invalidità, assegno sociale; per il Regno Unito, indennità di disoccupazione ed alcuni sussidi (disabili, famiglie con bambini piccoli)

2. Sul punto: Circolare INPS n.71/2021, cit.

3. Per un approfondimento: Paolo Soro I distacchi transnazionali UE/UK a seguito dell'accordo post Brexit in Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Informativa periodica, 3/2021, 1 giugno 2021

razioni Malattie - in Italia, ed EHIC - *European Health Insurance Card* - in Regno Unito, esibendo la quale si poteva beneficiare dell'erogazione delle prestazioni sanitarie negli altri Paesi dell'Unione ed a prescindere da quale fosse quello di residenza.
Attraverso l'esibizione di tale tessera si aveva dunque diritto non solo alle prestazioni di emergenza – cioè per infortuni o malattie sopravvenute durante la permanenza nell'altro Stato – ma anche assistenza per situazioni pregresse e croniche, dalle cure continuative all'assistenza per maternità.

Uno dei traguardi chiave del TCA è stato quello di mantenere la validità di tale assistenza reciproca post Brexit, consentendo tra l'altro l'uso delle tessere EHIC già emesse fino a naturale scadenza. Le tessere EHIC però non saranno più rinnovabili ed in loro sostituzione sono state introdotte due nuove tessere mediche: la GHIC (Global Health Insurance Card) per i cittadini britannici e la UK-EHIC (UK European Health Insurance Card) per i cittadini dell'UE residenti in Regno Unito[4].

A differenza della precedente tessera EHIC, le nuove tessere mediche coprono un numero più limitato di fattispecie, e se è vero che si continuerà ad avere diritto alle prestazioni sanitarie di emergenza, non sarà più automatica la copertura per quelle malattie di lunga durata che prevedono un trattamento speciale, per le quali necessita il benestare preventivo da parte del Regno Unito.

Ciò che non può più essere proseguito nell'ambito dell'Accordo di partenariato, infatti, è l'esportazione di servizi di assistenza a lungo termine per nuovi casi, ovvero per situazioni a partire dal 1 gennaio 2021 in cui non esisteva in precedenza alcuna relazione transfrontaliera tra un assicurato dell'UE ed il Regno Unito. Dal 1° gennaio 2021, l'applicazione dei regolamenti comunitari di sicurezza sociale riguarda infatti solo coloro che ricadono nel campo d'applicazione personale dell'Accordo e che abbiano esercitato i diritti ivi tutelati entro il 31 dicembre 2020.

Questo perché il nuovo accordo di partenariato esclude il coor-

4. Per un approfondimento si segnala Assistenza sanitaria post-Brexit: di quali diritti godono ora i cittadini italiani residenti in Gran Bretagna? A cura di Comites Londra, link qui da cui e' tratta questa analisi.

dinamento delle prestazioni assicurative per l'assistenza a lungo termine. Sarà comunque ancora possibile utilizzare la tessera europea di assicurazione malattia (TEAM/EHIC/GHIC) ma dal 1° gennaio 2021 in alcuni casi sarà necessario versare contributi sanitari (*Immigration Health Surcharge*) per accedere in Regno Unito ai servizi del *National Health Service*[1].

d) Assenza di un organismo giurisdizionale super partes

Una particolarità che desta preoccupazione è l'assenza, all'interno del TCA, di un organismo giurisdizionale *super partes* con poteri decisionali vincolanti in caso di eventuali controversie[2]: è prevista infatti unicamente una "clausola di non regressione", in ragione della quale ciascuna parte dovrà: *i)* porre in essere sul piano nazionale un sistema di verifica del rispetto delle regole in tema di condizioni di lavoro e tutela dei lavoratori, sulla base degli accordi internazionali assunti in merito; *ii)* predisporre procedure amministrative e giudiziarie che consentano di reagire con tempestività ad eventuali violazioni; *iii)* prevedere misure correttive adeguate ed effettive, anche provvisorie, e sanzioni proporzionate e dissuasive.

L'interpretazione delle norme, viene infine stabilito, dovrà avvenire sulla base del diritto internazionale pubblico e non delle norme interne dei singoli Paesi interessati, in base al principio di buona fede: una raccomandazione sicuramente da accogliere con favore ma che da sola non dirime l'incertezza e non conferisce serenità né ai lavoratori né ai datori di lavoro.

1. Le persone domiciliate nel Regno Unito ma assicurate in un altro Paese e gli studenti possono, in determinate circostanze, vedersi rimborsare, in tutto o in parte, i propri contributi dal Regno Unito

2. Il Titolo III, nel definire il quadro istituzionale, all'articolo INST.1 ha istituito il Consiglio di partenariato, comprendente I rappresentanti dell'Unione europea e del Regno Unito, il cui compito è pero' unicamente quello di sovrintendere e garantire il conseguimento degli obiettivi dell'accordo.

4. Considerazioni conclusive

L'analisi finora svolta – che non ha l'ambizione di essere esaustiva, pur tuttavia mostra chiaramente la fragilità che il nuovo scenario successivo al recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha delineato: per i cittadini che ivi vorranno in seguito trasferirsi, ma anche per chi già da tempo vi risiede. A rischio sono infatti quasi cinquant'anni di evoluzione normativa, con leggi che vanno dalla tutela del lavoro al semplice diritto di vivere nel Paese eletto come propria dimora.

Non si tratta di un problema che sarà con noi solo per le prossime settimane o mesi, ma che farà emergere nuove criticità anche negli anni a venire. Il modo in cui il Ministero degli Interni ed il governo britannico più in generale affronteranno questi casi sarà il vero test per capire se ha fatto tesoro dei fallimenti emersi dallo scandalo Windrush e se possiede ciò che è veramente necessario per scrivere l'ultimo capitolo della fine della libera circolazione dei cittadini comunitari nel Regno Unito: flessibilità, generosità e umanità.

COMITES
LONDRA