

LA TUTELA INAIL DEI LAVORATORI ITALIANI ALL'ESTERO

PREMESSA

Il presente contributo prende le mosse dalla recente emanazione della circolare 16/2010, in calce integralmente riportata, da parte dell'Inail, che illustra le novità intervenute sul piano della normativa comunitaria in tema di legislazione sociale con la definitiva entrata in vigore del Regolamento 883/2004 (che ha abrogato il Regolamento 1403/1971) e del relativo Regolamento di applicazione 987/2009. Profiliamo innanzitutto il quadro pregresso.

Principi di tutela del lavoratore italiano all'estero

L'art. 35, comma quarto, della Costituzione "riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero". La tutela del lavoratore italiano all'estero è garantita da una serie di disposizioni normative che, nel regolare il rapporto di lavoro, prevedono specifici adempimenti in campo previdenziale, assistenziale, sanitario, ed in materia di collocamento.

I principi cui per questa parte si ispira l'assicurazione obbligatoria sono i seguenti :

- tutela di tutti i lavoratori italiani, sia che operino in Italia che, ovunque, all'estero
- parità di tutela anche per i lavoratori stranieri, ma solo se operano in Italia alle dipendenze di aziende Italiane.

Determinanti sono state in questo ambito le decisioni della Corte Costituzionale ed in particolare :

- la decisione n. 369 del 19 dicembre 1985 con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 1 e 4 del T.U. per contrasto con l'articolo 35 comma 3 nella parte in cui, delimitando al territorio dello Stato nze di imprese italiitaliano l'efficacia dell'assicurazione obbligatoria esercitata dall'INAIL, lasciano privi di copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali i lavoratori italiani operanti alle dipendeanne in Stati esteri con i quali non intercorra una convenzione internazionale di protezione sociale dal contenuto uniforme ai principi dettati dalla Costituzione italiana in materia di previdenza sociale.
- la decisione n. 880 del 26 luglio 1988, ha dichiarato illegittimi l'art. 1 e l'art. 4 del medesimo D.P.R. nel la parte in cui non prevedono l'assicurazione obbligatoria a favore degli artigiani italiani che lavorano all'estero.

Prima dell'estensione del regime di tutela conseguente a dette due sentenze la tutela all'estero veniva realizzata in base al **principio della territorialità della legislazione sociale**, infatti la disciplina italiana in tema di previdenza e di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali era pacificamente ritenuta operativa solo nell'ambito del territorio nazionale.o in base ai regolamenti comunitari o in base a specifiche convenzioni che consentivano di estendere la tutela anche in altri Paesi . Con il d.l. 317/1987, convertito nella legge 398/1987, è stata dettata una specifica disciplina della tutela previdenziale nei riguardi dei lavoratori italiani operanti in Paesi extracomunitari che non abbiano stipulato con l'Italia convenzioni in materia di sicurezza sociale. Nella stessa occasione, e per evitare di incorrere in una applicazione parziale del principio sancito dall'art. 35, comma 4, Cost., il legislatore ha dettato disposizioni dirette a tutelare anche le condizioni del rapporto di lavoro in senso stretto dei lavoratori espatriati. Per quanto concerne la tutela del lavoratore all'estero è necessario operare una distinzione tra attività svolta in ambito comunitario e attività svolta in ambito extracomunitario ma è anche opportuno ricordare che, in entrambi i casi i principi fondamentali che ne regolano la disciplina sono gli stessi.

In particolare:

il principio della parità di trattamento in base al quale ciascuno Stato stipulante riconosce ai lavoratori stranieri, operanti sul proprio territorio nazionale, gli stessi diritti riservati ai cittadini residenti;

il principio della territorialità della legislazione applicabile, che prevede, come regola generale, l'applicazione della legislazione di sicurezza sociale del luogo dove viene effettivamente svolto il lavoro;

il principio della esportabilità delle prestazioni ad ulteriore garanzia del lavoratore migrante, in base al quale le prestazioni non siano soggette a riduzione, sospensione o soppressione per il fatto che l'avente diritto trasferisca la propria residenza in un altro Paese;

il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi in base al quale è consentito il cumulo dei periodi di occupazione, assicurazione e residenza compiuto dal lavoratore in virtù delle legislazioni dei vari Paesi, nella misura necessaria ed a condizione che non si sovrappongano.

Lavoratori italiani occupati in Paesi dell'Unione Europea (UE)

Preliminarmente si precisa che la nozione di trasferimento all'estero accolta dal legislatore si distacca da quella tradizionalmente elaborata con riguardo all'ipotesi del trasferimento che avvenga all'interno del territorio nazionale. Quest'ultima, infatti, secondo l'univoco insegnamento della dottrina e della giurisprudenza, presuppone la definitività del mutamento del luogo di lavoro, così distinguendosi dalla trasferta che è, invece, caratterizzata dalla naturale provvisorietà di tale mutamento. (Cass., 3749/1988; Cass.

8004/1998). Per contro l'art. 2 l. 398/87 – facendo riferimento (come anche l'art. 1 della stessa legge) alla fattispecie di un trasferimento che sia disposto per l'esecuzione di singole “opere o commesse” - riconosce che esso, quando sia operato all'estero, può avvenire anche per esigenze intrinsecamente temporanee (in quanto destinate a venir meno con l'ultimazione dell'opera o della commessa). Se ne deduce che le tradizionali nozioni di trasferta e di trasferimento non possono essere automaticamente utilizzate quando si tratti di dover qualificare fattispecie di invio all'estero, per le quali deve necessariamente tenersi conto della nozione speciale desumibile dalla l. 398/87. Della specialità di tale nozione si ha ulteriore conferma ove si consideri che la disciplina dettata dall'art. 2 di tale legge presuppone, come essenziale requisito del trasferimento all'estero, l'esistenza del consenso da parte del lavoratore mentre, come è noto, l'art. 2103, secondo comma, cod. civ. sancisce espressamente la nullità di “ogni patto contrario” alle norme che limitano lo *jus variandi*, anche topografico, del datore di lavoro.

Sul piano generale può sostenersi che il lavoratore dipendente può essere inviato all'estero con una delle seguenti forme di rapporto:

a) trasferimento (art. 2103 c.c.), che comporta il mutamento tendenzialmente definitivo del luogo di lavoro con stipula di un contratto estero che regola l'intero rapporto;

b) trasferta, che consiste nel mutamento temporaneo del luogo di lavoro con previsione certa di rientro nella sede di lavoro;

c) distacco, che consiste nel mutamento del luogo di lavoro con sospensione temporanea delle norme contrattuali e di legge del contratto originario di assunzione e con la stipula di un contratto estero che regola il rapporto di distacco.

I Regolamenti comunitari dettano i criteri in base ai quali deve essere individuata la legge previdenziale da applicare ai lavoratori operanti negli Stati membri, nonché, e conseguentemente, l'ente previdenziale competente e le regole che presiedono al sistema di calcolo e di versamento dei contributi previdenziali. La regola generale è contenuta nell'articolo 13 del regolamento 1403/1971 che prevede che il lavoratore occupato nel territorio di uno Stato membro è soggetto alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato membro o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro Stato membro. Tuttavia, il successivo art. 14 del Regolamento prevede una serie di deroghe a tale principio tra le quali ricordiamo:

(a) la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato comunitario presso un'impresa dalla quale dipende normalmente ed è distaccata da questa impresa nel territorio di un altro Stato comunitario per svolgervi un lavoro per conto della medesima, rimane soggetta alla legislazione previdenziale del primo Stato comunitario, a condizione che la durata prevedibile di tale lavoro non superi i dodici mesi e che essa non sia inviata in sostituzione di un'altra persona giunta al termine del suo "periodo di distacco";

(b) se la durata del lavoro da effettuare si prolunga per circostanze imprevedibili oltre la durata originariamente prevista e superi i dodici mesi, la legislazione previdenziale del primo Stato comunitario rimane applicabile fino al compimento di tale lavoro, a condizione che l'autorità competente dello Stato comunitario nel cui territorio l'interessato è distaccato o l'organismo designato da tale autorità abbia dato il proprio consenso (il quale, peraltro, deve essere richiesto prima della fine del periodo iniziale di dodici mesi);

(c) le autorità competenti degli Stati comunitari possono prevedere di comune accordo eccezioni alle regole suseposte nell'interesse di alcune categorie di persone o di alcune persone in particolare. Tale sistema risulta, nella prassi, di frequente applicazione per evitare frazionamenti nei periodi di contribuzione presso diversi Stati membri e, più in generale, quando risulti la volontà del lavoratore di restare iscritto per un periodo più lungo di quello previsto dalle norme sul distacco presso l'ente previdenziale del Paese di provenienza.

Trasferta. Per il periodo di "trasferta" si applica sempre la normativa italiana, sia che il lavoratore venga inviato in Paesi dell'Unione Europea o in Paesi con i quali sono vigenti con l'Italia convenzioni in materia di previdenza sociale, sia che venga inviato in Paesi non convenzionati.

I lavoratori italiani "*stabilmente occupati*" in Paesi dell'Unione Europea o in Paesi convenzionati sono assoggettati alla normativa dello Stato in cui viene svolta l'attività lavorativa (principio della territorialità).

Per i lavoratori "*temporaneamente distaccati*" nei predetti Paesi, non è dovuto alcun supplemento di premio all'INAIL, in quanto detti lavoratori, per il periodo di distacco (la cui durata è variamente stabilita negli Accordi), rientrano, come tutti gli altri lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro che dispone il distacco, nell'assicurazione ordinaria già operante in Italia, sia ai fini contributivi che ai fini risarcitivi; il distacco normalmente non supera la durata di dodici mesi, salvo proroga per un periodo di altri dodici mesi o per un periodo più lungo con il consenso dell'autorità amministrativa competente del Paese di lavoro, cui il datore di lavoro deve rivolgere apposita istanza. Superato anche tale periodo di proroga, si applica la normativa dello Stato in cui viene svolta l'attività lavorativa (principio della territorialità), e quindi il lavoratore deve essere assicurato ai sensi della legislazione di quello Stato; a tal fine il datore di lavoro deve aver cura di costituire una posizione assicurativa in detto Stato.

L'Inail deve comunque ricevere comunicazione dell'avvenuto distacco dei lavoratori all'estero, sia per consentire di valutare se la lavorazione che i lavoratori distaccati svolgeranno all'estero rientri nel rischio per il quale è stata istituita la posizione assicurativa, sia perché in caso di infortunio o malattia professionale verificatisi durante il distacco, l'Inail ricevuta la denuncia deve attestare alla ASL la qualità di lavoratore assicurato ai sensi del TU affinché l'ASL possa notificarlo all'Istituto straniero preposto alle prestazioni sanitarie ed assumerle a proprio carico.

Lavoratori italiani occupati in Paesi extracomunitari convenzionati

La tutela previdenziale ed assicurativa dei lavoratori operanti in Paesi che hanno stipulato con l'Italia convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale è regolata, appunto, da tali convenzioni. Pertanto ai lavoratori italiani, così come a tutti i lavoratori dipendenti da aziende situate nell'Unione Europea, distaccati presso aziende in Paesi extracomunitari, si applicano le convenzioni bilaterali intervenute tra lo Stato distaccante e lo Stato ove il lavoratore è distaccato. Le convenzioni di cui trattasi prevedono i criteri idonei a stabilire, a seconda delle singole fattispecie, quale sia la legge previdenziale applicabile (e, di conseguenza, a stabilire se debbano essere versati i contributi in Italia, in caso di applicabilità della legge italiana, ovvero presso l'ente straniero, in caso di

applicabilità della legge straniera). Il criterio generale più frequentemente adottato dalle singole convenzioni è quello secondo il quale il cittadino di uno dei due Stati contraenti che si trova a prestare attività nell'altro Stato contraente è soggetto alla legge previdenziale di quest'ultimo. Tale criterio generale viene spesso derogato per situazioni particolari di lavoro (es. lavoratori che, per le loro mansioni, sono soliti spostarsi da un Paese all'altro) e per il caso di spostamenti di breve durata da uno Stato all'altro. In quest'ultimo caso, ove si tratti di persone residenti in uno degli Stati contraenti e dipendenti da un'impresa che ha sede in tale Stato, le quali siano inviate a prestare attività nell'altro Stato per un periodo diversamente stabilito dalle singole convenzioni (cd. "periodo di distacco"), è previsto che l'applicazione della legislazione dello Stato di provenienza prosegua anche durante la permanenza del lavoratore nello Stato presso il quale è stato distaccato.

Lavoratori italiani operanti in Paesi extracomunitari con convenzioni internazionali cd. "parziali"

In merito l'INPS con propria circolare n. 90/1992 ha rappresentato che per le forme di tutela non previste dalla Convenzione dovrebbe trovare applicazione la normativa italiana. La tesi dell'INPS è quella ad oggi condivisa anche dall'inail però va riconosciuto che non è universalmente condivisa.

Lavoratori italiani assunti o trasferiti in Paesi extra-comunitari non convenzionati

Si tratta di quei dipendenti (italiani o appartenenti a Paesi dell'UE) appositamente assunti in Italia o all'Estero, ovvero trasferiti, per operare in Paesi extra comunitari con i quali non sono in vigore convenzioni. Unitamente ad altre forme di tutela previdenziale, l'articolo 1 della legge 398/1987, in conseguenza della menzionata sentenza di incostituzionalità, ha previsto una specifica disciplina per tali lavoratori operanti all'Estero, a decorrere dal 9 gennaio 1986, consistente in un premio, da corrispondere all'INAIL che dal 1° gennaio 2001 è determinato sulla base delle quattro tariffe vigenti in Italia per tutti gli altri lavoratori, e di una base imponibile costituita da specifiche retribuzioni convenzionali. Dunque ad essi garantisce una serie di tutele. In particolare, l'art. 3, comma 3, l. 398/87 prevede che, per la malattia o l'infortunio o la malattia professionale venga corrisposta al lavoratore una prestazione da parte dell'ente straniero presso il quale è obbligatoriamente iscritto in forza della legge locale, l'Istituto previdenziale italiano erogatore di analoga prestazione economica riduce quest'ultima in maniera corrispondente, qualora nello Stato estero sia obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali ed il datore di lavoro dimostri di aver ottemperato ai relativi obblighi, i predetti valori possono essere ridotti, in misura corrispondente, con Decreto del Ministro del Lavoro. E' previsto, inoltre, che la tabella delle malattie professionali vigente in Italia può essere aggiornata con apposito Decreto del Ministro del Lavoro in relazione alle tecnopatie proprie delle aree geografiche dove i lavoratori svolgono la propria attività (art. 3, comma 1, lett. a), legge 398/1987). Infine, ai sensi dell'art. 3, comma 4, legge 398/1987, i datori di lavoro devono anticipare le prestazioni economiche di malattia e maternità (che sono poi conguagliate in conformità della legislazione nazionale dal datore di lavoro con i contributi dovuti), nonché le prestazioni economiche di indennità temporanea e assoluta dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali che sono rimborsate trimestralmente dall'INAIL). Anche per il settore agricolo, non essendo stata ancora prevista una specifica disciplina, la tutela assicurativa dei lavoratori di cui trattasi, operanti all'Estero, dipendenti da aziende agricole, deve essere attuata secondo la normativa del T.U. In merito, però, l'INAIL, in ciò confortato anche dal Ministero del Lavoro, ritiene che, stante la generica formulazione della normativa stabilita dalla Legge n. 398/1987, la tutela ivi prevista riguardi anche i lavoratori agricoli operanti all'Estero in Paesi extracomunitari alle dipendenze di imprese agricole.

Artigiani italiani operanti in Paesi non legati all'Italia da Accordi di sicurezza sociale

Nonostante la menzionata sentenza di incostituzionalità, non è stata ancora prevista per tali lavoratori una specifica disciplina. In mancanza, pertanto, di precise disposizioni legislative, a questa categoria di lavoratori si intende estesa la tutela assicurativa contro gli infortuni

I lavoratori stranieri, comunitari o extra comunitari, assunti in Italia da aziende italiane o estere per operare in Italia, o ovunque all'estero, sono assicurati secondo la legge italiana (T.U.)

_ I lavoratori stranieri, comunitari o extra comunitari, inviati in Italia da aziende estere rimangono assicurati nel Paese d'origine

Il Regolamento CEE del 15 ottobre 1968, n. 1612, attuativo del trattato istitutivo della Comunità, prevede per i lavoratori comunitari libertà di circolazione all'interno dei Paesi appartenenti alla Comunità stessa e, per quel che riguarda le modalità di avviamento al lavoro, l'applicabilità delle norme stabilite per i lavoratori italiani. Perciò, analogamente a quanto previsto per i lavoratori italiani all'Estero, per i lavoratori stranieri "temporaneamente distaccati" presso ditte italiane da Paesi dell'Unione Europea (lavoratori comunitari) o convenzionati, nessun premio è dovuto per il periodo di distacco, essendo già stato versato nel Paese di provenienza. Superato il periodo di distacco, è dovuto il premio secondo la forma di assicurazione ordinaria.

Se trattasi di lavoratori assunti stabilmente in Italia da ditte italiane o straniere, è dovuto il premio così come previsto per i lavoratori italiani. Ai lavoratori extracomunitari è garantita parità di trattamento ai lavoratori italiani in base alla legge n.943 del 30 dicembre 1986. Ai lavoratori extracomunitari, infine, che, com'è noto, possono entrare in Italia per ragioni di lavoro solo in base ad una "programmazione dei flussi di ingresso", preventivamente stabilita ogni anno o nell'ambito delle quote concordate da specifiche intese bilaterali tra l'Italia e un determinato Paese, si applica la disciplina prevista dal Testo unico sull'immigrazione, che garantisce agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio della Repubblica piena uguaglianza e parità di trattamento con i lavoratori italiani. Infatti la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani (art. 2, c. 3, D.Lgs. n. 286/1998)

LAVORATORI FRONTALIERI

Sono i lavoratori che svolgono la propria attività, subordinata o autonoma, in uno Stato differente da quello di residenza o di domicilio, attraversando tutti i giorni, o almeno una volta alla settimana, il confine nei due sensi. In materia di sicurezza sociale essi sono soggetti alla legislazione dello Stato cui appartiene il loro datore di lavoro.

LE NOVITA' IN AMBITO COMUNITARIO

Il 29 aprile 2004 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il **Regolamento (CE) n. 883/2004 (c.d. Regolamento di base)**, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri. Il Regolamento, come integrato e modificato dal **Regolamento (CE) n. 988/2009**:

- costituisce il nuovo punto di riferimento in materia
- consente l'effettivo esercizio del diritto alla libera circolazione delle persone nell'Unione europea
- rafforza gli obblighi di cooperazione tra le amministrazioni in materia di sicurezza sociale.

Il complesso normativo costituito dal Regolamento di base – modificato come sopra specificato - e dal relativo Regolamento di applicazione è entrato in vigore dal **1° maggio 2010**.

Con la circolare n. 16 del 2010 l' Inail ha fornito le prime informazioni a carattere normativo in materia e, soprattutto, le prime indicazioni operative, tenuto conto che a livello comunitario è in corso la definizione dei contenuti e delle procedure applicative tra i vari Stati membri.

ASPETTI GENERALI

Finalità

La nuova normativa comunitaria si propone la razionalizzazione degli istituti, delle regole e delle procedure relativi al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, per realizzare un'effettiva semplificazione normativa. Al fine di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dovuti essenzialmente all'esistenza di diversi regimi di sicurezza sociale, è infatti necessario un **coordinamento dei sistemi nazionali** che consenta ad ogni Stato membro di conservare il proprio diritto di determinare le tipologie di prestazioni e le condizioni di erogazione.

A norma del Regolamento di base, tutte le persone che risiedono nel territorio di uno Stato membro sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

Contesto

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è stato avviato nel 1971 con l'adozione del Regolamento (CEE) n. 1408/71, che ha consentito di garantire a tutti i lavoratori, cittadini degli Stati membri, la parità di trattamento e il godimento delle prestazioni di sicurezza sociale, indipendentemente dal luogo della loro occupazione o della loro residenza.

Dal 1971 tale Regolamento è stato oggetto di numerose modifiche intese sia ad adeguarlo all'evolversi delle legislazioni nazionali che a completarlo, con riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Tali modifiche hanno accresciuto la complessità delle regole comunitarie di coordinamento e, di conseguenza, la consapevolezza di una necessaria revisione generale della legislazione in materia.

Inoltre, l'intero processo di revisione si è svolto in un contesto generale in divenire: l'evoluzione della Comunità Economica Europea in Unione Europea, l'allargamento ai Paesi dell'Est, nonché la necessità di tener presente e rispettare i vincoli finanziari, talvolta anche molto rigorosi, dei vari Paesi.

La nuova disciplina comunitaria, che abbraccia l'intera materia della sicurezza sociale, nasce dunque dall'esigenza di semplificare una normativa ormai stratificata in quasi quaranta anni di vigenza, contribuisce a razionalizzare e a semplificare le procedure, e rappresenta, rispetto alla precedente, uno strumento giuridico più coerente e più aggiornato.

AMBITO D'APPLICAZIONE

Il Regolamento (CE) n. 883/04 si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti: ciò significa che sono tutelati dalle nuove regole non solo i lavoratori subordinati, i lavoratori autonomi, i dipendenti pubblici, gli studenti ed i pensionati, **ma anche le persone non attive** (familiari, superstiti, invalidi *etc.*).

Le disposizioni del Regolamento, come le precedenti, riguardano tutti i settori della sicurezza sociale: malattia, maternità, infortuni sul lavoro, malattie professionali, prestazioni di invalidità, prestazioni di disoccupazione, prestazioni familiari, prestazioni pensionistiche e prestazioni in caso di morte.

L'ambito di applicazione viene esteso ai regimi legali di prepensionamento, con la conseguenza che i beneficiari di tali regimi avranno la garanzia dell'erogazione delle prestazioni in un altro Stato membro e potranno fruire delle cure sanitarie e delle prestazioni familiari.

IL REGOLAMENTO (CE) N. 883/2004

Il Regolamento (CE) n. 883/04 non ha mutato le regole fondamentali contenute nel precedente Regolamento (CEE) n. 1408/71 ma, attualizzandole, le ha rese pienamente efficaci.

Infatti, tutti i cittadini dell'Unione Europea - siano essi lavoratori subordinati o autonomi, pensionati, dipendenti pubblici, studenti o persone non attive - conservano i loro diritti in materia di prestazioni sociali quando si spostano all'interno della stessa UE.

In particolare, di seguito si indicano i principi fondamentali e le più rilevanti novità sotto il profilo sostanziale e applicativo:

- **regolamentazione in termini soggettivi (*ratione personae*) e non con riferimento all'attività** (si parla di **persona** e non più di lavoratore): tutte le persone che risiedono nel territorio di uno Stato membro (apolidi, rifugiati che sono o sono stati soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno degli Stati membri, ed i loro familiari e superstiti) sono soggette agli obblighi e sono ammesse ai benefici previsti della legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato
- **estensione delle disposizioni a tutti i cittadini degli Stati membri** soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno Stato membro (popolazione attiva e non attiva)
- **rafforzamento del principio generale della parità di trattamento** dei cittadini di tutti gli Stati membri, che si traduce nella piena equiparazione, in materia di sicurezza sociale, tra cittadini e stranieri. Questo principio è stato integrato con l'inserimento di una disposizione che prevede **l'assimilazione di prestazioni, redditi, fatti ed avvenimenti** (di rilevante importanza per i lavoratori frontalieri)
- **abolizione della figura del lavoratore stagionale**
- **riconoscimento della totalizzazione dei periodi assicurativi** negli Stati membri per i diritti alle prestazioni: i periodi di assicurazione, di occupazione o di residenza maturati nel quadro della legislazione di uno Stato membro vengono presi in considerazione in tutti gli altri Stati membri. Per l'acquisizione del diritto alle prestazioni lo Stato membro deve tener conto dei periodi di assicurazione, di occupazione, di lavoro autonomo o di residenza maturati in un altro Stato membro
- **modifica di alcune disposizioni concernenti la disoccupazione**: è stato previsto il mantenimento per un certo periodo (tre mesi prorogabili a sei) del diritto alle prestazioni di disoccupazione per il disoccupato che si reca in un altro Stato membro per cercarvi lavoro
- **rafforzamento ed estensione del principio dell'esportabilità delle prestazioni in natura** (fatte salve le eccezioni previste)
- **introduzione del principio di buona amministrazione**: le Istituzioni sono tenute a rispondere a tutte le domande entro termini ragionevoli ed a comunicare alle persone interessate qualsiasi informazione necessaria per far valere i diritti loro conferiti dalle norme regolamentari
- **sostegno della mobilità dei lavoratori frontalieri e dei disoccupati**: i lavoratori frontalieri che sono diventati disoccupati possono iscriversi agli uffici del lavoro sia dello Stato membro di residenza che dello Stato membro di ultima occupazione. Tuttavia, hanno diritto alle prestazioni solo da parte dello Stato membro di residenza
- **competenza dello Stato membro nel quale la persona svolge la propria attività lavorativa** (*lex loci laboris*)

- **modificazione della disciplina del distacco:** la persona che esercita un'attività subordinata in uno Stato membro per conto di un datore di lavoro che vi esercita abitualmente le sue attività ed è da questo **distaccata** per svolgervi un lavoro per suo conto in un altro Stato membro, rimane soggetta alla legislazione del primo Stato membro, purché **l'attività stessa non superi i 24 mesi e non sia inviata in sostituzione di un'altra persona**. La stessa disposizione si applica per il lavoratore autonomo

previsione di norme particolari per:

- **i pubblici dipendenti** , che sono soggetti alla legislazione dello Stato membro al quale appartiene l'Amministrazione da cui dipendono
- **la persona che esercita abitualmente un'attività subordinata in due o più Stati membri** ,cheè soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza, se in questo esercita una parte sostanziale della sua attività; diversamente, è soggetta alla legislazione dello Stato membro nel quale il datore di lavoro ha la sua sede o il suo domicilio
- **la persona che esercita un'attività autonoma** , che è soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza, se in questo esercita una parte sostanziale della sua attività; diversamente, è soggetta alla legislazione dello Stato membro in cui si trova il centro di interessi delle sue attività
- **i lavoratori frontalieri pensionati** , chefruiscono di cure mediche nell'ultimo Stato di occupazione, nella misura in cui si tratta della prosecuzione di cure iniziate in detto Stato. Coloro che hanno lavorato per due anni nel quinquennio precedente al pensionamento per vecchiaia o invalidità, possono continuare a fruire delle prestazioni in natura (cure mediche) senza restrizioni nell'ultimo Stato di occupazione, a condizione che gli Stati membri interessati abbiano optato in tal senso.

Per quanto attiene all'ambito degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali il Regolamento (CE) n. 883/04:

modificala tematica delle prestazioni in natura e in denaro (art. 36)

non prevede espressamente l'infortunio *in itinere*, fattispecie disciplinata nel Regolamento di applicazione n. 987/09 (art. 34, par. 3)

non disciplina la silicosi (o pneumoconiosi sclerogena) : conseguentemente, dall'entrata in vigore del complesso normativo non saranno più aperte pratiche relative alle ripartizioni a rischio misto, ad eccezione degli Stati che hanno aderito all'accordo sullo Spazio Economico Europeo - SEE (Liechtenstein, Islanda e Norvegia) e della Svizzera (art. 38).

Il Regolamento (CE) n. 883/04 abroga il Regolamento (CEE) n. 1408/71. Quest'ultimo, tuttavia, resta in vigore, e ne sono mantenuti i relativi effetti giuridici, ai fini:

del **Regolamento (CE) n. 859/03** del Consiglio,concernente i cittadini di Paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità

del **Regolamento (CE) n. 1661/85** del Consiglio, che fissa gli adeguamenti tecnici della regolamentazione comunitaria in materia di sicurezza sociale dei lavoratori migranti per quanto riguarda la Groenlandia

dell'**Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE)** per il Liechtenstein, l'Islanda e la Norvegia

dell'**Accordo tra la Comunità Europea e i suoi Stati membri**, da una parte, e **la Confederazione Svizzera**, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone degli

altri accordi che contengono un riferimento al Regolamento (CEE) n. 1408/71 fino a quando detti accordi non sono modificati in funzione del Regolamento (CE) n. 883/2004.

IL REGOLAMENTO (CE) N. 987/2009

Il Regolamento di applicazione (CE) n. 987/09, sul piano delle procedure, si discosta solo parzialmente dal precedente Regolamento (CEE) n. 574/72, accorpando in pochi articoli gli aspetti procedurali. Tuttavia anche tali articoli vanno letti alla luce del **principio di rafforzamento della collaborazione amministrativa**, stabilito all'articolo 76 del Regolamento (CE) n. 883/04.

L'innovazione di maggior rilievo è la **dematerializzazione degli scambi di informazione** tra gli Stati membri, le Istituzioni e gli Organismi di collegamento, per la realizzazione della quale è stato predisposto un nuovo sistema di comunicazione europeo denominato **EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information)**.

Tale sistema consente lo scambio di informazioni attraverso documenti elettronici strutturati denominati **SEDs (Standard Electronic Documents)**.

Disposizioni di particolare importanza per l'Istituto sono contenute nel Capo II, dedicato alle prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali (articoli da 33 a 41), oltre alle fattispecie normative inserite in altri Capi e che comunque riguardano l'attività istituzionale.

In particolare:

- ai fini dell'applicazione dell'art. 36 del Regolamento (CE) n. 883/04, la procedura da seguire per accertare il **diritto alle prestazioni in natura ed in denaro** richiama le norme generali sulle prestazioni di malattia contenute negli articoli da 24 a 27 dello stesso Regolamento, che si applicano, *mutatis mutandis*, al settore infortuni sul lavoro e malattie professionali (art. 33).

E' interessante sottolineare che i citati articoli individuano le procedure che la persona assicurata deve seguire per far valere il proprio diritto alle prestazioni, quelle che devono seguire le Istituzioni dello Stato membro di residenza e quelle dell'Istituzione competente. Non vi sono modifiche sostanziali per le attività che riguardano l'accertamento del diritto da parte delle Istituzioni.

- le procedure relative **agli infortuni sul lavoro o alle malattie professionali verificatisi in uno Stato membro diverso da quello competente** sono riunite, semplificate (art. 34) e riguardano:

- la notifica di un infortunio o la diagnosi di una malattia professionale, facendo salve le regole esistenti nel Paese dove si è verificato l'infortunio o è stata accertata la malattia professionale
- la trasmissione dei certificati medici all'Istituzione competente
- la possibilità per l'Istituzione competente di svolgere indagini sul territorio dello Stato membro in cui è avvenuto l'infortunio *in itinere* (par. 3)
- la relazione finale sulle cure prestate ed il rimborso dei relativi onorari in base alle tariffe dell'Istituzione competente
- la notifica della decisione adottata all'Istituzione del luogo di dimora o di residenza
- per la **contestazione del carattere professionale dell'infortunio o della malattia** le disposizioni non si discostano dalle precedenti: è previsto infatti l'obbligo di comunicazione da parte dell'Istituzione competente della decisione definitiva (art. 35).

Il diritto alle prestazioni è comunque garantito con le seguenti modalità:

- nel caso in cui il carattere professionale non venga accertato, le prestazioni in natura continueranno ad essere erogate come prestazioni di malattia

- nel caso contrario le prestazioni erogate saranno considerate sin dal primo giorno come prestazioni per infortunio sul lavoro o malattia professionale.

- in caso di **esposizione al rischio in più Stati membri** (art. 36), l'Istituzione che ha ricevuto la dichiarazione dallo Stato membro dove da ultimo è stato esposto il lavoratore colpito da malattia professionale, deve constatare se l'attività che può provocare la malattia è stata svolta sul suo territorio. Se la legislazione di tale Stato non prevede il riconoscimento del carattere professionale della malattia, l'Istituzione deve trasmettere il dossier all'Istituzione dello Stato membro dove la persona ha esercitato un'attività che può provocare la malattia.

Questa procedura viene ripetuta fino all'Istituzione corrispondente dello Stato membro sotto la cui legislazione la persona interessata ha svolto un'attività che può provocare la malattia professionale considerata.

- lo **scambio delle informazioni e il versamento di anticipi in caso di ricorso contro una decisione di rifiuto** (art. 37)
- in **caso di aggravamento della malattia professionale** l'interessato è tenuto a seguire la procedura indicata dall'art. 38. Per ottenere informazioni, le Istituzioni devono rivolgersi a quelle precedentemente individuate come competenti.
- **per la valutazione del grado di inabilità sopravvenute anteriormente o posteriormente all'assoggettamento ad un altro Stato membro** (art. 39): anche in questo caso la collaborazione amministrativa tra Istituzioni è essenziale per accertare il diritto e stabilire il grado di inabilità.
- la **presentazione della domandadi rendita o di indennità supplementari** che la persona interessata (o i suoi superstiti) presenta all'Istituzione competente o all'Istituzione del luogo di residenza, che la trasmette all'Istituzione competente attraverso le nuove procedure informatizzate, è disciplinata dall'art. 40.

- le **disposizioni particolari degli Stati membri**, relative alle **prestazioni speciali** indicate in un apposito allegato, sono disciplinate dall'art. 41.

IL PROGETTO EESSI

Il Regolamento (CE) n. 883/04 privilegia il mezzo **informatico** nelle comunicazioni con gli interessati e tra le Istituzioni competenti: infatti dispone che gli Stati membri impieghino progressivamente le nuove tecnologie per lo scambio, l'accesso e l'elaborazione dei dati richiesti per la sua attuazione come per quella del Regolamento di applicazione (CE) n. 987/09.

Il progetto EESSI, attraverso la **dematerializzazione degli scambi di informazione**, consentirà un nuovo modo di lavorare utilizzando gli strumenti informatici messi a disposizione dal sistema di comunicazione della Commissione amministrativa europea di cui all'art. 71 del Regolamento (CE) n. 883/04.

In particolare, il progetto si propone l'attivazione dello scambio elettronico delle informazioni in materia di sicurezza sociale tra le Istituzioni e gli Organismi di collegamento dei Paesi membri attraverso i **SEDs**, con la finalità di:

- accelerare i processi decisionali
- aumentare il livello di automatizzazione nell'applicazione delle norme comunitarie in materia di sicurezza sociale
- abbattere i tempi necessari per il calcolo e la liquidazione delle somme da erogare

L'Italia sarà presente nella fase di avvio sperimentale del progetto insieme ad altri cinque Paesi dell'Unione (Austria, Finlandia, Bulgaria, Paesi Bassi e Germania).

Il progetto EESSI prevede inoltre l'istituzione, per ogni Stato membro, di specifici punti informatici di trasmissione dei SEDs denominati **Access Point** (Decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 29 gennaio 2009), punti di coordinamento e comunicazione necessari per operare all'interno dell'EESSI.

L'**Access point** è, infatti, il punto di contatto informatico designato dall'Autorità competente di uno Stato membro per uno o più settori di sicurezza sociale, con la funzione di inviare e ricevere per via elettronica i dati necessari tramite la rete comune degli Stati membri.

Per l'Italia il citato Decreto ministeriale ha individuato quattro Access Point:

- **Ministero del Lavoro** – punto di accesso per tutte le Istituzioni competenti in materia di cure mediche
- **INAIL** - punto di accesso per le prestazioni in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali e per tutte le Istituzioni che erogano prestazioni dello stesso tipo (è prevista la stipula di una convenzione INAIL – IPSEMA in quanto l'Istituto avrà il ruolo di tramite per tutte le informazioni riguardanti l'IPSEMA)
- **INPDAP** - punto di accesso per le prestazioni previdenziali dei dipendenti pubblici
- **INPS** - punto di accesso per le prestazioni pensionistiche e a sostegno del reddito di natura previdenziale ed assistenziale e per tutti gli enti pubblici e privati che erogano prestazioni dello stesso tipo

La rete EESSI sarà operativa per i sei Paesi in sperimentazione dal 1° maggio 2010, data di avvio di un periodo transitorio, della presumibile durata di 24 mesi, nel quale le Istituzioni dovranno relazionarsi nel rispetto del principio della reciproca collaborazione e della buona amministrazione.

I SEDs, inseriti nelle procedure informatiche per lo scambio elettronico dei dati tra le Istituzioni competenti e gli Organismi di collegamento, sostituiranno i formulari cartacei gradualmente.

I formulari cartacei attualmente in uso dovranno essere sostituiti dai **“Paper SEDs”** (i SEDs sopra citati, ma destinati ad un utilizzo provvisorio) e trasmessi per via cartacea.

Pertanto, dal 1° maggio 2010, durante il periodo transitorio, le Istituzioni potranno continuare ad utilizzare le procedure automatizzate nazionali esistenti ovvero il cartaceo, compilando e trasmettendo gli attuali formulari automatizzati o cartacei.

Tuttavia, durante il periodo transitorio, le Istituzioni saranno comunque tenute ad accettare qualsiasi documento, anche se con formato, contenuto o struttura obsoleti.

Si evidenzia altresì che per i Paesi SEE e per la Svizzera dovranno essere sempre utilizzati – anche a regime – gli attuali moduli/formulari.

Nell’ambito della rete EESSI, tutti i documenti informatici viaggeranno tramite **WEBIC (Web Interface for Clerks)**, sistema informatico nazionale che consentirà l’esatta destinazione della documentazione all’Istituzione di riferimento.

PRIMI INDIRIZZI OPERATIVI

Il sistema EESSI è tutt’ora in fase di studio e in continua evoluzione: i flussi creati e i documenti elettronici utilizzati saranno pertanto soggetti ad ulteriori sviluppi e perfezionamenti. Per agevolare il lavoro delle Sedi vengono di seguito fornite le prime istruzioni operative.

Dopo il 1° maggio 2010 i SEDs, via via definiti dalla Commissione amministrativa, saranno disponibili *on-line* per l’utilizzo da parte delle Sedi almeno con i cinque Paesi in sperimentazione.

Tali documenti saranno in visione – nella versione non definitiva e solo in lingua inglese - nel Minisito dell’Ufficio Rapporti Assicurativi Extranazionali.

In particolare:

- SEDs **da DA001 - a DA030** del settore infortuni sul lavoro e malattie professionali (**DA** significa Disease - Accident)
- SEDs **da S001 - a S076** specifici del settore sanitario ma comunque collegati al settore infortuni sul lavoro e malattie professionali e relativi alle prestazioni sanitarie (**S** significa Sickness)
- documenti Portabili **PDs (Portable Documents)**, di nuova formulazione, che la persona interessata (lavoratore, familiare, ecc.) dovrà portare sempre con sé. I PDs sono complessivamente in numero di 7 e, tra essi, quelli denominati **DA01** e **S2 sostituiranno rispettivamente i vecchi formulari E-101 e E-123.**

Pertanto, fino alla data di acquisizione in procedura dei SEDs, i moduli/formulari già in uso e disponibili nel Minisito dell’Ufficio Rapporti Assicurativi Extranazionali dovranno essere inviati

tramite posta ordinaria all'Istituzione competente o, in subordine, all'Organismo di collegamento del Paese destinatario, con gli eventuali allegati. Tali moduli/formulari dal 1° maggio 2010 recheranno in alto la dicitura **“periodo transitorio ai sensi del Regolamento (CE) n. 883/2004 e del Regolamento (CE) n. 987/2009”**.

NUOVA PROCEDURA IN MATERIA DI ESONERO CONTRIBUTIVO PER I LAVORATORI DISTACCATI NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE

Conclusivamente si segnala che sul proprio sito il Ministero del lavoro precisa : dal 1° maggio 2010 entrano in vigore le nuove disposizioni in materia di legislazione applicabile ai lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione Europea, contenute nel titolo II del Regolamento (CE) n. 883/2004 (artt. da 11 a 16) e nel titolo II del Regolamento di applicazione n. 987/2009 (artt. da 14 a 21). Le nuove disposizioni (art. 12) hanno esteso la durata massima del distacco da dodici a ventiquattro mesi. Pertanto, il formulario E 101 sarà sostituito dal formulario A1, che potrà avere la durata di ventiquattro mesi, mentre il formulario E 102 verrà abolito. Nelle ipotesi in cui la durata del distacco, prevista in ventiquattro mesi, debba essere prorogata per particolari esigenze, si potrà richiedere l'applicazione dell'art. 16 del Regolamento (CE) 883/2004, il cui contenuto è analogo a quello dell'art. 17 del Regolamento (CE) 1408/1971. A questo proposito nulla è variato per quanto concerne la competenza, che rimane attribuita alle Direzioni Regionali INPS, secondo l'articolazione territoriale individuata in base allo Stato membro in cui il lavoratore viene inviato. Per maggiore chiarezza si riportano esempi di situazioni che possono verificarsi alla data di entrata in vigore del regolamento 883/2004 (1° maggio 2010):

1.

a) formulario di distacco E 101 emesso per il periodo dal 1.5.2009 al 30.4.2010 → estensione del distacco possibile fino al 30.4.2011, conformemente all'art. 12 del regolamento (CE) n. 883/2004; sarà rilasciato il formulario A1.

b) formulario di distacco E 101 emesso per il periodo dal 1.3.2010 al 28.2.2011 → estensione del distacco possibile fino al 28.2.2012, conformemente all'art. 12 del regolamento (CE) n. 883/2004; sarà rilasciato il formulario A1.

c) formulario di distacco E 101 emesso per il periodo dal 1.5.2008 al 30.4.2009 + formulario E 102, emesso per il periodo dal 1.5.2009 al 30.4.2010, → nessuna estensione del distacco possibile conformemente all'art. 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 (durata massima di distacco di ventiquattro mesi raggiunta);

d) formulario di distacco E 101 emesso per il periodo dal 1.3.2009 al 28.2.2010 + formulario E 102, emesso per il periodo dal 1.3.2010 al 28.2.2011 → nessuna estensione del distacco possibile conformemente all'art. 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 (durata massima di distacco di ventiquattro mesi raggiunta);

Per i casi sopra elencati l'estensione del periodo ininterrotto di distacco oltre i ventiquattro mesi richiede la conclusione di un accordo tra le autorità ai sensi dell'art. 16 del regolamento (CE) n. 883/2004.

Si rappresenta, infine, che i nuovi regolamenti non si applicano:

- ai tre Paesi che hanno aderito all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (Accordo SEE): Islanda, Liechtenstein, Norvegia;
- alla Svizzera, alla quale la normativa comunitaria di sicurezza sociale è stata estesa, a decorrere dal 1° giugno 2002, in base all'Accordo stipulato tra la Confederazione elvetica e gli Stati dell'Unione europea.

Nei rapporti con tali Stati continuano, pertanto, a trovare applicazione le disposizioni contenute nei regolamenti (CE) nn. 1408/71 e 574/72 e ad essere utilizzati i formulari E 101 ed E 102.

I regolamenti nn.1408/71 e 574/72 continuano ad essere applicati anche ai cittadini degli Stati terzi alle condizioni previste dal regolamento (CE) n. 859 del 14 maggio 2003”