

COPERTURA PREVIDENZIALE IN ALTRI STATI MEMBRI DELL'UE

Il coordinamento dei sistemi previdenziali facilita la libera circolazione delle persone nel territorio dell'UE. Dopo una riforma radicale della legislazione in questo ambito nel 2010, la Commissione ha inserito le proposte nel pacchetto sulla mobilità dei lavoratori del 2016 per riformare ulteriormente il sistema e adeguarlo alle moderne realtà economiche e sociali dell'UE.

BASE GIURIDICA

Articoli 48 e 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

OBIETTIVI

Il principio fondamentale sancito dal trattato di Roma è l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone tra gli Stati membri (2.1.5). Il coordinamento dei sistemi previdenziali mira a garantire che i cittadini dell'UE che lavorano e risiedono in uno Stato membro che non sia il loro Stato di origine non perdano la totalità o una parte dei loro diritti previdenziali.

RISULTATI

Nel 1958 il Consiglio ha adottato due regolamenti sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti, che sono stati successivamente sostituiti dal [regolamento \(CEE\) n. 1408/71](#). Sono coperti anche i cittadini di Islanda, Liechtenstein e Norvegia, in virtù dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), mentre i cittadini svizzeri sono coperti in virtù dell'accordo UE-Svizzera. Dopo la Brexit, i diritti delle persone coperte dall'accordo di recesso tra l'UE e il Regno Unito continuano a essere tutelati. Per le persone non coperte dall'accordo di recesso, il coordinamento dei sistemi previdenziali è disciplinato dal pertinente protocollo dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione.

Nel 2004, il [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#) (il regolamento di coordinamento) ha abrogato il regolamento (CEE) n. 1408/71, benché quest'ultimo continui a produrre effetti per taluni atti comunitari e accordi di cui l'Unione è parte. Un'importante riforma è stata quindi effettuata nel 2010 con l'adozione del "pacchetto di modernizzazione del coordinamento" — [regolamento \(CE\) n. 988/2009](#) e [regolamento di applicazione \(CE\) n. 987/2009](#).

A. I quattro principi fondamentali

Ciascuno Stato membro rimane libero di definire il suo sistema di sicurezza sociale in maniera indipendente. In generale la copertura previdenziale è fornita dal paese di impiego o, in assenza di un impiego, dal paese di residenza. Nel caso in cui siano coinvolti due o più paesi, il regolamento di coordinamento stabilisce il paese che

fornisce la copertura a un cittadino dell'UE. Il regolamento si basa su quattro principi fondamentali:

1. Parità di trattamento (articoli 4 e 5)

I lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi originari di altri Stati membri hanno gli stessi diritti e doveri dei cittadini dello Stato di accoglienza. Il diritto alla parità di trattamento si applica incondizionatamente a qualsiasi lavoratore subordinato o lavoratore autonomo di un altro Stato membro che abbia soggiornato nello Stato di accoglienza per un certo periodo di tempo.

2. Cumulo dei periodi (articolo 6)

Questo principio assicura che i periodi di assicurazione, lavoro o residenza precedentemente trascorsi in altri paesi siano tenuti in considerazione nel calcolo delle prestazioni. Se, ad esempio, una legislazione nazionale impone a un lavoratore di essere stato assicurato o impiegato per un certo periodo prima che possa beneficiare di certe prestazioni sociali, il principio del cumulo significa che lo Stato membro competente deve tenere conto dei periodi di assicurazione e di occupazione in altri Stati membri.

3. Principio di un'unica legge applicabile (articolo 10 e articolo 11, paragrafo 1)

Il principio in questione evita che un soggetto tragga indebitamente vantaggio dal diritto alla libera circolazione. Ciascun beneficiario è coperto dalla legislazione di un solo paese e versa i contributi unicamente nel medesimo paese.

4. Esportabilità (articolo 7)

Secondo questo principio, le prestazioni sociali possono essere versate nell'intero territorio dell'Unione ed è fatto divieto agli Stati membri di riservare il pagamento ai soli soggetti residenti nel paese. Tuttavia, ciò non si applica a tutte le prestazioni sociali; per i sussidi di disoccupazione, ad esempio, sono previste disposizioni particolari.

B. Ambito d'applicazione *ratione personae*

In origine il regolamento (CEE) n. 1408/71 riguardava soltanto i lavoratori subordinati, ma nel 1982 il suo campo di applicazione è stato esteso ai lavoratori autonomi. Esso copriva anche i familiari e le persone a carico dei lavoratori subordinati e autonomi, nonché gli apolidi e i profughi. L'ambito di applicazione è stato progressivamente esteso: nel 1998 per porre i dipendenti pubblici su un piano di parità con il resto della popolazione per quanto riguarda i diritti statutari generali alla pensione, nel 1999 per includervi tutte le persone assicurate, in particolare gli studenti e le persone senza un lavoro retribuito e nel 2003 per coprire i cittadini di paesi terzi residenti legalmente nell'UE. L'atto giuridico più recente, il [regolamento \(UE\) n. 1231/2010](#), ha esteso la copertura ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE e si trovano in una situazione transfrontaliera nonché ai loro familiari e superstiti che si trovino anch'essi nel territorio dell'UE.

Sono altresì inclusi i lavoratori frontalieri che sono lavoratori dipendenti o autonomi in uno Stato membro e risiedono in un altro Stato membro, cui fanno ritorno tutti i giorni o almeno una volta a settimana. I lavoratori distaccati, tuttavia, sono un caso a parte in quanto sono inviati per incarichi temporanei e rimangono coperti dal sistema

di sicurezza sociale nello Stato membro di origine per un periodo massimo di 24 mesi ([2.1.13](#)). Possono beneficiare unicamente di prestazioni sanitarie in natura nello Stato membro di residenza.

C. Prestazioni contemplate

L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 883/2004 elenca le prestazioni sociali coperte dal regolamento:

- prestazioni di malattia;
- prestazioni di maternità e di paternità assimilate;
- prestazioni d'invalidità;
- prestazioni di vecchiaia;
- prestazioni per i superstiti;
- prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali;
- assegni in caso di morte;
- prestazioni di disoccupazione;
- prestazioni di pensionamento anticipato;
- prestazioni familiari;
- talune prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo (articolo 70).

D. La modernizzazione del sistema

Dal 1971, la legislazione sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale è stata modificata ripetutamente per tenere conto degli sviluppi a livello dell'UE, dei cambiamenti intervenuti nelle legislazioni nazionali e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

1. Carta europea di assicurazione malattia

La carta facilita l'accesso alle cure mediche in caso di esigenze sanitarie impreviste durante il soggiorno in un altro paese del SEE per motivi di carattere personale o professionale. L'accesso è offerto alle stesse condizioni e agli stessi costi delle persone assicurate in quel paese. I costi sono rimborsati dal sistema previdenziale del paese di origine.

2. Diritti pensionistici complementari

Accanto ai regimi pensionistici obbligatori, le pensioni complementari hanno spesso un ruolo importante nel garantire alle persone il mantenimento del tenore di vita durante la vecchiaia. La [direttiva 2014/50/UE](#) affronta una serie di ostacoli che impediscono ai lavoratori mobili di portare con sé i loro diritti pensionistici complementari in caso di trasferimento in un altro Stato membro.

3. Ruolo dell'Autorità europea del lavoro (ELA)

Quando è stata istituita nel luglio 2019, l'Autorità europea del lavoro (ELA) ha preso in carico gli aspetti operativi del coordinamento della sicurezza sociale. L'ELA fornisce inoltre un servizio di mediazione attraverso un consiglio di mediazione dedicato, in caso di dispute.

4. Digitalizzazione del coordinamento della sicurezza sociale

Il passaggio dallo scambio di informazioni cartacee a elettroniche è iniziato con il pacchetto di modernizzazione del coordinamento e si è tradotto nell'istituzione del sistema di scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI). Oggi il sistema collega le istituzioni di sicurezza sociale di 32 paesi, vale a dire i 27 Stati membri dell'UE più Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera e Regno Unito.

Nel settembre 2023 la Commissione ha presentato una [comunicazione sulla digitalizzazione nel coordinamento della sicurezza sociale](#). La comunicazione illustra i vari progetti nel settore della digitalizzazione, compreso il progetto pilota relativo alla tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS). Il progetto ESSPASS si concentra sulla digitalizzazione del processo di richiesta e ricezione di documenti comprovanti lo status previdenziale, nonché sulla verifica in tempo reale di tali documenti. Ciò consentirà alle istituzioni di sicurezza sociale, agli ispettorati del lavoro, ai prestatori di assistenza sanitaria e ad altri soggetti pertinenti di verificare istantaneamente i documenti in tutta Europa.

5. Riforma in corso

Nel dicembre 2016 la Commissione ha proposto una [revisione del regolamento \(CE\) n. 883/2004 e del regolamento di applicazione \(CE\) n. 987/2009](#) nell'ambito del pacchetto sulla mobilità dei lavoratori.

La revisione mira a garantire l'equità attraverso una più stretta correlazione tra il pagamento delle prestazioni e lo Stato membro che riscuote i contributi di sicurezza sociale. Offre inoltre alle autorità nazionali strumenti migliori per verificare lo status previdenziale dei lavoratori distaccati al fine di contrastare le pratiche sleali e gli abusi. Le principali modifiche riguardano le prestazioni di disoccupazione, le prestazioni per l'assistenza di lungo periodo, le prestazioni familiari e le norme relative ai cittadini economicamente inattivi ([2.1.5](#)). I negoziati interistituzionali sulla proposta non sono finora scaturiti in un accordo.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo nutre da sempre un vivo interesse per i problemi che incontrano i lavoratori migranti, i lavoratori frontalieri, i lavoratori autonomi e i cittadini di paesi terzi che lavorano in Stati membri diversi da quello di accoglienza. Il Parlamento ha deplorato a più riprese il persistere di ostacoli alla piena realizzazione della libertà di circolazione, invitando il Consiglio ad adottare proposte per far rientrare i prepensionamenti nell'ambito di applicazione del coordinamento in materia di sicurezza sociale, per estendere il diritto dei disoccupati di beneficiare di prestazioni di disoccupazione in un altro Stato membro e per estendere l'ambito di applicazione della normativa a tutti gli assicurati. La maggior parte di queste richieste si è concretizzata con l'adozione del regolamento (CE) n. 883/2004 o è inserita nelle ultime proposte della Commissione volte a rivedere il regolamento.

In diverse risoluzioni (del [14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti](#), del [14 settembre 2016 sul dumping sociale](#) e del [4 luglio 2017 sulle condizioni di lavoro e l'occupazione precaria](#)), il Parlamento ha richiamato l'attenzione su difficoltà specifiche in questo campo, come nel caso dei lavoratori autonomi, dei lavoratori con

contratti temporanei o a tempo parziale, dei lavoratori nell'economia digitale e dei lavoratori stagionali. Ha inoltre invitato la Commissione a rivedere la legislazione e a monitorare l'attuazione e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in modo da garantire che i diritti dei cittadini siano rispettati e la mobilità dei lavoratori nell'UE possa funzionare in modo efficiente.

A seguito dell'epidemia di COVID-19 e del grave impatto che ha avuto sui lavoratori transfrontalieri, frontalieri, distaccati e stagionali, il 19 giugno 2020 il Parlamento ha approvato una risoluzione sulla [tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della COVID-19](#). La risoluzione richiama l'attenzione sulle difficoltà che questi lavoratori devono affrontare: non poter accedere a diritti adeguati in materia di protezione e di sicurezza sociale, a causa delle difficoltà di coordinamento tra le istituzioni di previdenza sociale degli Stati membri, non essere sempre ammissibili a misure di sostegno temporaneo, quali regimi di lavoro a orario ridotto, indennità di disoccupazione adeguate e misure volte a facilitare il lavoro da casa ed essere lasciati nell'incertezza giuridica per quanto riguarda i regimi fiscali e di sicurezza sociale applicabili.

Il 20 maggio 2021 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sull'impatto delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori e dei servizi: la mobilità professionale all'interno dell'UE quale strumento per far incontrare le esigenze del mercato del lavoro e le qualifiche](#). La risoluzione sottolinea che la mancanza di un accesso ai sistemi di sicurezza sociale è spesso dovuta a forme abusive di lavoro atipico. Sottolinea inoltre la necessità di digitalizzare pienamente le procedure concernenti la mobilità professionale e il distacco dei lavoratori al fine di migliorare la fornitura e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e di consentire il rispetto, la portabilità e la tracciabilità effettivi dei diritti dei lavoratori.

Nella [risoluzione del 25 novembre 2021 sull'introduzione di una tessera europea di sicurezza sociale](#), il Parlamento ha sottolineato nuovamente la necessità di uno strumento digitale a livello dell'UE per i lavoratori mobili che consentirebbe ai lavoratori di tracciare e richiedere più agevolmente i loro contributi e prestazioni di sicurezza sociale e, nel contempo, migliorerebbe l'applicazione delle norme dell'UE in materia di mobilità dei lavoratori e coordinamento della sicurezza sociale.

Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al [sito web](#) della commissione per l'occupazione e gli affari sociali.

Aoife Kennedy
03/2024