



COPERTURA PREVIDENZIALE IN ALTRI STATI MEMBRI DELL'UE

Il coordinamento dei sistemi previdenziali facilita la libera circolazione delle persone nel territorio dell'UE. Una riforma radicale della legislazione in questo settore è stata realizzata nel 2010 ed è stata integrata da ulteriori atti giuridici che hanno migliorato la tutela dei diritti dei lavoratori. Nel 2016, la Commissione ha inserito le proposte nel pacchetto sulla mobilità dei lavoratori 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 \(TFUE\)](#).

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). Per conseguire questo obiettivo, le misure di sicurezza sociale devono 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. 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 \(CE\) n. 987/2009 di esecuzione](#).

A. I quattro principi fondamentali.

Ciascuno Stato membro rimane libero di definire il suo sistema di sicurezza sociale in maniera indipendente. Il regolamento di coordinamento stabilisce in base a quale regime nazionale è assicurato un cittadino dell'UE quando vi sono due o più paesi interessati. In generale la copertura previdenziale è fornita dal paese di impiego o,



in assenza di un impiego, dal paese di residenza. 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. Inoltre, se in virtù della legislazione dello Stato membro competente sono attribuiti effetti giuridici ad una determinata situazione (ad esempio, aver contratto matrimonio) o avvenimenti (ad esempio, aver avuto un incidente) oppure al beneficiare di prestazioni di sicurezza sociale, detto Stato membro tiene conto di tali fatti o avvenimenti oppure di prestazioni equivalenti verificatisi in un altro Stato membro.

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 ai fini del 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 egli 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 compiuti in un altro Stato membro.

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, esso non si applica a tutte le prestazioni sociali; per i sussidi di disoccupazione, ad esempio, sono previste disposizioni particolari.

B. Soggetti contemplati

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 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 sono un caso a parte in quanto sono inviati per incarichi temporanei e rimangono assicurati ai fini della previdenza sociale nello Stato membro di origine per un periodo massimo di 24 mesi. 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, di maternità e di paternità assimilate, ma non l'assistenza sociale e medica subordinata alle condizioni di reddito, in quanto non dipende dai contributi precedentemente versati alla previdenza sociale;
- prestazioni di vecchiaia, per i superstiti e d'invalidità;
- prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali;
- assegni in caso di morte;
- prestazioni di pensionamento anticipato, prestazioni di disoccupazione, prestazioni familiari;
- prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, che non sono esportabili.

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 e dei cambiamenti intervenuti nelle legislazioni nazionali e della giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGUE).

1. Verso un migliore coordinamento dei regimi previdenziali

Il sistema di coordinamento modernizzato ha introdotto il principio della buona amministrazione, in base al quale le istituzioni degli Stati membri sono tenute a cooperare tra loro e a fornirsi assistenza reciproca. Prevede un sistema di scambio elettronico di dati tra istituzioni nazionali. Il sistema centrale di scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI) è stato messo a disposizione dalla Commissione nel luglio 2017 e gli Stati membri hanno due anni di tempo per attuarlo a livello nazionale.

Esso prevede altresì:

- aggiornamenti delle norme sociali in linea con l'attuale prassi (ad esempio per i periodi dedicati all'accudimento dei figli);



- una migliore tutela dei diritti (ad esempio, una migliore informazione e assistenza a favore dei cittadini, nuove procedure di dialogo e di conciliazione);
- il chiarimento di taluni aspetti, ad esempio integrando la giurisprudenza della CGUE (come l'assimilazione dei fatti);
- il rafforzamento e la razionalizzazione delle procedure istituzionali (ad esempio, lo scambio elettronico di dati);
- il miglioramento e l'accelerazione del rimborso delle spese sanitarie.

Un ulteriore passo in avanti verso un migliore coordinamento dei regimi previdenziali è stato fatto con l'istituzione dell'[Autorità europea del lavoro](#) (ELA) nell'ottobre 2019. L'ELA riprenderà gli aspetti operativi del coordinamento della sicurezza sociale e fornirà un servizio di mediazione attraverso un consiglio di mediazione dedicato, in caso di disputa tra le autorità nazionali per quanto riguarda l'applicazione del diritto dell'Unione nel settore della mobilità del lavoro e del coordinamento della sicurezza sociale.

2. Tessera europea di assicurazione malattia (TEAM)

Dal 2006 i cittadini europei che viaggiano all'interno dello Spazio economico europeo (SEE) possono beneficiare della carta europea di assicurazione malattia, emessa dai servizi di assicurazione sanitaria del loro paese di origine. 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.

3. Diritti a pensione complementari

Il 16 aprile 2014, al termine di una negoziazione durata anni, è stata firmata la [direttiva 2014/50/UE](#) relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari. La direttiva si applica unicamente ai regimi pensionistici professionali e non si applica, pertanto, ai contributi su base volontaria a regimi pensionistici individuali, né ai sistemi pensionistici statali, i quali rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento di coordinamento.

4. Prospettive di riforma

In seguito a una consultazione specifica sul coordinamento delle prestazioni assistenziali a lungo termine e dei sussidi di disoccupazione, svolta nel 2013, e a una consultazione generale sul coordinamento UE dei sistemi di sicurezza sociale, svolta nel 2015, la Commissione ha proposto nel dicembre 2016 una [revisione del regolamento \(CE\) n. 883/2004 e del regolamento di applicazione \(CE\) n. 987/2009](#) nel quadro 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 apportate al metodo di prova sono le seguenti:



- prestazioni di disoccupazione: un periodo contributivo di tre mesi si applicherà prima che i periodi di assicurazione o di impiego possano essere cumulati, ma i lavoratori possono esportare le loro prestazioni di disoccupazione per un periodo di sei mesi, anziché di tre, per cercare lavoro in un altro Stato membro. Dopo aver lavorato per un anno in uno Stato membro, i lavoratori transfrontalieri possono richiedere prestazioni di disoccupazione nello Stato di impiego anziché in quello di residenza;
- prestazioni per l'assistenza di lungo periodo: la proposta definisce le prestazioni di assistenza di lungo periodo e i casi in cui i cittadini mobili possono richiedere tali prestazioni in un capitolo distinto;
- le prestazioni familiari, intese a sostituire il reddito durante i periodi dedicati all'educazione dei figli, devono essere considerate diritti individuali e personali, consentendo in tal modo a un altro Stato membro competente di versare la prestazione per intero al secondo genitore. In tal modo si eliminano eventuali deterrenti finanziari per i genitori che intendono prendere un congedo familiare contemporaneamente.

La proposta punta inoltre ad allineare le norme giuridiche in vigore con la recente giurisprudenza della CGUE in materia di accesso alle prestazioni sociali per i cittadini economicamente inattivi ([2.1.5](#)).

La proposta è oggetto di negoziati interistituzionali in corso.

Il programma di lavoro della Commissione per il 2018 menzionava una proposta relativa a un numero di sicurezza sociale europeo (ESSN) per facilitare il coordinamento della sicurezza sociale a livello transfrontaliero, ma non è stata presentata alcuna proposta specifica.

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 nell'ambito di applicazione del coordinamento in materia di sicurezza sociale, a estendere il diritto dei disoccupati di beneficiare di prestazioni di disoccupazione in un altro Stato membro e a estendere l'ambito di applicazione della normativa a tutti gli assicurati. La maggior parte di queste richieste si sono concretizzate con l'adozione del regolamento (CE) n. 883/2004 o sono inserite nelle ultime proposte della Commissione.

Dal trattato di Lisbona si applica la procedura legislativa ordinaria e la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Tuttavia, qualora uno Stato membro dichiari che un progetto di atto legislativo lede aspetti importanti oppure altera l'equilibrio finanziario del suo sistema di sicurezza sociale, tale Stato membro può chiedere che l'atto in questione sia deferito al Consiglio europeo.

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, i lavoratori con contratti temporanei o a tempo parziale, i lavoratori nell'economia digitale e i lavoratori stagionali e ha 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.

Aoife Kennedy
11/2019

