



## 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 mobili. 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](#).

### 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. Dopo la Brexit, i diritti delle persone coperte dall'accordo di recesso concluso 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 tra l'UE e il Regno Unito 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 \(CE\) 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 che significa che i sistemi nazionali di sicurezza sociale non saranno sostituiti da un unico sistema europeo. 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 una copertura assicurativa 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 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 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, 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 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 europea (CGUE).

#### **1.** La carta europea di assicurazione malattia

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.



## 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](#) relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari 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.

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. Nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione ha invece annunciato un progetto pilota per esaminare la fattibilità dell'introduzione di una tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS), sostenuta dallo sportello digitale unico, dall'EESSI e dal proposto quadro per l'identità digitale europea. Il 6 settembre 2023 la Commissione ha presentato una [comunicazione sulla digitalizzazione nel coordinamento della sicurezza sociale](#). La comunicazione illustra i vari progetti in fase di sviluppo nel settore della digitalizzazione, compreso il progetto ESSPASS. Il progetto ESSPASS si concentra sulla digitalizzazione del processo di richiesta e ricezione dei documenti giustificativi e sulla verifica in tempo reale per consentire alle istituzioni di sicurezza sociale, agli ispettorati del lavoro, ai prestatori di assistenza sanitaria e ad altri soggetti pertinenti di verificare tali documenti istantaneamente in tutta Europa.

## 5. Riforma in corso

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;
- 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;
- 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;
- **cittadini economicamente inattivi**: la proposta punta ad allineare le norme giuridiche in vigore con la recente giurisprudenza della CGUE in materia di accesso alle prestazioni sociali ([2.1.5](#)).

La proposta è stata oggetto di lunghi negoziati interistituzionali e, nel dicembre 2021, il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo provvisorio. Tuttavia, tale accordo non è stato confermato e il fascicolo è attualmente in sospeso.

## 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 tale 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, 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.



A seguito dell'epidemia di COVID-19 e del grave impatto osservato 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](#) per migliorare l'applicazione digitale dei diritti previdenziali e di una mobilità equa, 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  
10/2023

