



18.021

## **Messaggio concernente l'approvazione delle convenzioni di sicurezza sociale tra la Svizzera e la Serbia nonché tra la Svizzera e il Montenegro**

del 14 febbraio 2018

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva le convenzioni di sicurezza sociale tra la Svizzera e la Serbia nonché tra la Svizzera e il Montenegro.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 febbraio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*Le due convenzioni di sicurezza sociale con la Serbia e il Montenegro sostituiscono per altri due Stati successori dell'ex Jugoslavia la convenzione di sicurezza sociale conclusa con la Repubblica popolare federativa di Jugoslavia. Quest'ultima, dopo l'entrata in vigore delle convenzioni con la Serbia e il Montenegro, sarà applicabile solo alla Bosnia e Erzegovina, Stato con il quale sono comunque già in corso negoziati per la conclusione di un accordo.*

### **Situazione iniziale**

*La Serbia e il Montenegro sono Stati successori dell'ex Jugoslavia. Le relazioni tra la Svizzera e questi due Stati nell'ambito della sicurezza sociale sono tuttora disciplinate dalla convenzione conclusa nel 1962 con l'ex Jugoslavia.*

*La conclusione di una nuova convenzione è necessaria, in quanto il partner contraente Jugoslavia non esiste più, il testo della convenzione vigente è antiquato e le sue disposizioni non corrispondono più alle legislazioni vigenti delle Parti contraenti.*

### **Contenuto del progetto**

*Le convenzioni in esame sono in linea con gli accordi conclusi negli ultimi tempi dalla Svizzera, che riflettono i principi generali applicati nell'ambito della sicurezza sociale internazionale, in particolare per quanto riguarda le disposizioni sulla parità di trattamento tra i cittadini degli Stati contraenti, il mantenimento e la garanzia dei loro diritti nonché il pagamento delle rendite all'estero, la totalizzazione dei periodi di assicurazione e l'assoggettamento dei lavoratori attivi e l'assistenza reciproca in materia amministrativa. Esse concernono l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità nonché l'assicurazione contro gli infortuni. Nella Convenzione con il Montenegro sono disciplinate anche le prestazioni familiari nell'agricoltura. Inoltre, entrambe le convenzioni contengono talune regolamentazioni concernenti il coordinamento dell'assicurazione malattie.*

*Il presente messaggio descrive nella prima parte la genesi delle convenzioni, presenta poi i sistemi di sicurezza sociale serbo e montenegrino e contiene infine un'analisi delle singole disposizioni.*

## Messaggio

### 1 Punti essenziali delle convenzioni

#### 1.1 Situazione iniziale

La Serbia e il Montenegro sono Stati successori dell'ex Jugoslavia riconosciuti dalla Svizzera. Affinché i cittadini della Svizzera, della Serbia e del Montenegro potessero continuare a beneficiare delle disposizioni della Convenzione dell'8 giugno 1962<sup>1</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare federativa di Jugoslavia concernente le assicurazioni sociali, i Governi dei tre Stati stabilirono di continuare ad applicarla fino a quando non ne fosse entrata in vigore una nuova.

La Svizzera ha già stipulato nuove convenzioni con la Slovenia, la Croazia e la Macedonia; inoltre alla Slovenia e alla Croazia si applicano, rispettivamente, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone<sup>2</sup> tra la Svizzera e l'UE e i regolamenti (CE) n. 883/2004<sup>3</sup> e n. 987/2009<sup>4</sup> in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

La convenzione conclusa con l'ex Jugoslavia non corrisponde più alle legislazioni vigenti degli Stati contraenti. Per quanto riguarda la Serbia e il Montenegro, in particolare i rimandi al diritto della Repubblica popolare federativa di Jugoslavia sono ormai privi di oggetto. Per quanto riguarda la Svizzera, è necessario tra l'altro un adeguamento alle modifiche della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, in quanto nell'ambito della 5ª revisione AI la durata minima di contribuzione è stata aumentata da uno a tre anni.

Nel parere in risposta alla mozione del Gruppo Unione democratica di centro del 24 settembre 2009 (09.3887), il Consiglio federale aveva rilevato che le convenzioni con gli Stati balcanici sarebbero state rinnovate o concluse nuovamente solo a condizione che fosse in funzione un dispositivo per individuare i casi di frode. A tal fine, nei testi delle convenzioni in esame sono state introdotte disposizioni volte ad autorizzare lo svolgimento di accertamenti sul posto da parte di servizi svizzeri o di organi da essi incaricati.

Inizialmente era stato previsto di sottoporre, per approvazione, al Parlamento un messaggio globale comprendente anche una nuova convenzione con la Bosnia e Erzegovina, dato che la convenzione con l'ex Jugoslavia è ancora applicabile pure alle relazioni con questo Stato. Tuttavia, a causa delle notevoli difficoltà incontrate nella rielaborazione linguistica della bozza di convenzione, non è stato possibile finora firmare alcun accordo. Per questo motivo, al Parlamento vengono dapprima presen-

<sup>1</sup> RS **0.831.109.818.1**

<sup>2</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, RS **0.831.109.268.1**.

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, RS **0.831.109.268.11**.

tate le convenzioni con la Serbia e con il Montenegro, in modo da permettere la loro entrata in vigore e l'aggiornamento delle relazioni in materia di diritto delle assicurazioni sociali tra la Svizzera e questi due Stati. Considerato che le procedure di ratifica parlamentari in entrambi gli Stati sono già concluse, le convenzioni potranno entrare in vigore dopo la loro approvazione da parte dell'Assemblea federale.

## **1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati**

I primi colloqui tra la Svizzera e la Serbia in vista della conclusione di una nuova convenzione di sicurezza sociale si sono svolti nel giugno del 2008. I negoziati, tenutisi nel maggio del 2009 e nel gennaio del 2010, hanno permesso di elaborare e ultimare il testo dell'accordo. Alcune aggiunte di minore rilevanza sono poi state introdotte tramite scambio di corrispondenza. La Convenzione e l'accordo di esecuzione sono stati firmati l'11 ottobre 2010.

Per quanto riguarda il Montenegro, la Svizzera ha avviato trattative per la conclusione di una convenzione di sicurezza sociale nel 2008. Dopo tre tornate di negoziati, la Convenzione e l'accordo di esecuzione sono stati firmati il 7 ottobre 2010.

## **1.3 Procedura di consultazione**

Le disposizioni in materia di procedura di consultazione non trovano applicazione in questo contesto, poiché le Convenzioni in esame non sottostanno a referendum facoltativo e non sono di ampia portata.

## **1.4 Contenuto delle convenzioni e valutazione**

Le due convenzioni sono in linea con gli ultimi accordi conclusi dalla Svizzera e con gli standard internazionali in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Esse concernono l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, l'assicurazione contro gli infortuni nonché, in misura limitata, l'assicurazione malattie. Il campo d'applicazione materiale della Convenzione con il Montenegro comprende anche la legislazione svizzera sugli assegni familiari nell'agricoltura e le norme giuridiche montenegrine concernenti gli assegni per i figli. Analogamente a tutte le convenzioni internazionali di sicurezza sociale, queste due convenzioni poggiano sui principi seguenti: parità di trattamento per quanto possibile generalizzata tra i cittadini dei due Stati contraenti; regole d'assoggettamento per determinare lo Stato competente nel caso in cui l'attività lucrativa interessi entrambi gli Stati contraenti; accesso facilitato alle prestazioni degli Stati contraenti, in particolare tenendo conto dei periodi di assicurazione compiuti nell'altro Stato; pagamento delle prestazioni all'estero; collaborazione tra le autorità degli Stati contraenti.

## 2 Il sistema di sicurezza sociale in Serbia e nel Montenegro

### 2.1 Vecchiaia

Gli esordi dei sistemi pensionistici serbo e montenegrino risalgono a più di 50 anni fa. Prima della scissione dalla Repubblica federale di Jugoslavia, la legislazione sulla sicurezza sociale era determinata dalla Federazione. Le repubbliche avevano tuttavia già allora la possibilità di disciplinare la sicurezza sociale nell'ambito di leggi di livello inferiore. Dopo il crollo della Federazione, le repubbliche di Serbia e Montenegro hanno regolamentato la propria sicurezza sociale mediante nuove leggi.

La vigente legge *serba* sull'assicurazione pensioni e invalidità, adottata nel 2003, è stata riveduta per l'ultima volta nel 2014. Il sistema è finanziato tramite i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro; un eventuale deficit è coperto da una garanzia dello Stato. Il finanziamento è basato sul principio di ripartizione, vale a dire i contributi degli assicurati professionalmente attivi finanziano le rendite correnti.

Sono assicurate tutte le persone esercitanti un'attività lucrativa (dipendenti o indipendenti) e le persone che beneficiano di un'indennità di perdita di guadagno (p. es. prestazione di disoccupazione).

Il tasso di contribuzione ammonta al 22 per cento del reddito. I contributi sono versati per metà ciascuno dai lavoratori e dai datori di lavoro.

L'età di pensionamento per chi esercita un'attività lucrativa è di 65 anni per gli uomini e di 61 anni per le donne. La durata minima di assicurazione è fissata a 15 anni. Entro il 2032 l'età legale di pensionamento delle donne sarà innalzata progressivamente a 65 anni. Una rendita non ridotta può essere percepita anche con 45 anni di assicurazione, a fronte di un'età minima di 55 anni. Entro il 2023 l'età minima per il prepensionamento sarà innalzata progressivamente a 60 anni.

Per quanto riguarda l'età di pensionamento sono previste disposizioni speciali per le rendite anticipate e determinate categorie professionali.

Le rendite sono calcolate sulla base del reddito conseguito durante l'attività lucrativa, della durata assicurativa, del sesso e della categoria professionale (fattore di rischio).

Per i lavoratori dipendenti e per i contadini la rendita minima corrisponde rispettivamente al 33 per cento e al 26 per cento del reddito medio annuo. La rendita massima annua per i lavoratori ammonta a 123 917 dinari serbi (1173 fr.).

Anche la vigente legge *montenegrina* sull'assicurazione per le rendite e l'invalidità è stata adottata nel 2003. L'ultima revisione risale al 2013. Il sistema è finanziato tramite i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché i sussidi provenienti da un fondo statale. Sono assicurate tutte le persone esercitanti un'attività lucrativa (dipendenti o indipendenti). Il tasso di contribuzione ammonta al 15 per cento del reddito per i lavoratori dipendenti e al 5,5 per cento del reddito per i datori di lavoro.

L'età di pensionamento per chi esercita un'attività lucrativa è di 67 anni per gli uomini e di 61 anni per le donne, in presenza di una durata minima di assicurazione

di 15 anni. Con 40 anni di contribuzione per gli uomini e 35 anni per le donne si ha parimenti diritto a una rendita completa.

Per quanto riguarda l'età di pensionamento sono previste disposizioni speciali per le rendite anticipate e determinate categorie professionali.

Le rendite sono calcolate sulla base del reddito conseguito durante l'attività lucrativa, della durata assicurativa, del sesso e della categoria professionale (fattore di rischio). La rendita minima ammonta a 102 euro al mese (116 fr.).

## 2.2 **Decesso**

In *Serbia* hanno diritto alle prestazioni per i superstiti le vedove (anche quelle divorziate aventi diritto al mantenimento, a condizione che il defunto provvedesse al loro sostentamento) e gli orfani (oltre ai figli biologici, anche gli affiliati, i figliastri e i figli adottivi) nonché i fratelli e le sorelle, i genitori e i patrigni e le matrigne del defunto (a condizione che fossero sostenuti finanziariamente dallo stesso).

Le prestazioni per i superstiti sono concesse se il defunto era stato assicurato per almeno cinque anni o aveva diritto a una rendita di vecchiaia o d'invalidità. La rendita per superstiti ammonta al 70 per cento della rendita minima di vecchiaia o d'invalidità.

Nel *Montenegro* hanno diritto alle prestazioni per i superstiti le vedove (anche quelle divorziate aventi diritto al mantenimento) e gli orfani (oltre ai figli biologici, anche i figli adottivi e i figliastri), a condizione che fossero sostenuti finanziariamente dal defunto.

Le prestazioni per i superstiti sono concesse se il defunto era stato assicurato per almeno cinque anni o aveva diritto a una rendita di vecchiaia o d'invalidità. La rendita per superstiti corrisponde sostanzialmente alla rendita minima di vecchiaia, ma può essere più elevata a seconda dei periodi di assicurazione compiuti dal defunto.

## 2.3 **Invalità**

In *Serbia*, in caso d'incapacità lavorativa completa causata dall'attività professionale si ha diritto a una rendita d'invalidità a prescindere dalla durata di assicurazione. In tutti gli altri casi si richiede un certo numero di anni di assicurazione. L'importo della rendita è calcolato applicando gli stessi criteri utilizzati per la rendita di vecchiaia.

Nel *Montenegro*, in caso d'invalidità causata dall'attività professionale si ha diritto a una rendita d'invalidità a prescindere dalla durata di assicurazione. In tutti gli altri casi si richiede un certo numero di anni di assicurazione. L'importo della rendita è calcolato applicando gli stessi criteri utilizzati per la rendita di vecchiaia. Si ha diritto a una rendita d'invalidità solo a partire da un'invalidità parziale del 75 per cento.

## 2.4 **Infortunio**

In *Serbia* tutte le persone esercitanti un'attività lucrativa sono affiliate all'assicurazione legale contro gli infortuni, che copre gli infortuni professionali e le malattie professionali.

Oltre a un'eventuale rendita d'invalidità, si ha diritto a un'indennità per menomazione fisica in caso d'incapacità lavorativa di almeno il 30 per cento.

Anche nel *Montenegro* solo le persone esercitanti un'attività lucrativa sono affiliate all'assicurazione legale contro gli infortuni, che copre gli infortuni professionali e le malattie professionali. Il diritto a una rendita d'invalidità in seguito a un infortunio professionale o a una malattia professionale presuppone un'incapacità lavorativa di almeno il 75 per cento, mentre quello a un'indennità per menomazione fisica un'incapacità lavorativa di almeno il 50 per cento. Le rendite dell'assicurazione contro gli infortuni vengono calcolate secondo le stesse basi utilizzate per le rendite d'invalidità. L'indennità in caso di menomazione fisica è determinata in base al grado d'invalidità.

## 2.5 **Indennità giornaliera in caso di malattia e maternità**

In *Serbia*, in caso di malattia si ha diritto a un'indennità giornaliera dal primo giorno dell'incapacità lavorativa fino alla guarigione o alla riscossione di una rendita AI. L'assicurato riceve il 65 per cento del salario medio percepito negli ultimi tre mesi. In caso d'infortunio professionale, di malattia professionale o di donazione di organi o tessuti viene corrisposto il 100 per cento del salario medio degli ultimi tre mesi. L'indennità giornaliera è versata dal datore di lavoro per i primi 30 giorni e successivamente da un apposito fondo. In caso di maternità l'importo della prestazione è calcolato sulla base del periodo di assicurazione compiuto dalla madre prima del parto. Se questo è di sei mesi, viene versata la prestazione intera. Il reddito realizzato nei 12 mesi precedenti il parto costituisce la base per la determinazione della prestazione.

Nel *Montenegro*, in caso di malattia o maternità si ha diritto a un'indennità giornaliera dal primo giorno e per tutto il periodo dell'assenza lavorativa secondo le disposizioni del diritto del lavoro. In caso di maternità è necessario un periodo di assicurazione precedente di sei mesi. L'indennità giornaliera ammonta di regola al 70 per cento del salario assicurato, ma in casi particolari, come la maternità o la donazione di organi, sale al 100 per cento. Essa è versata dal datore di lavoro per i primi 60 giorni e successivamente da un apposito fondo. In caso di maternità, l'indennità è a carico del fondo sin dal primo giorno.

### 3 **Commento ai singoli articoli delle convenzioni**

#### *Disposizioni generali (Titolo I)*

##### *Art. 2* Campo d'applicazione materiale

Le due convenzioni concernono l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione malattie (solo per la regolamentazione sul passaggio dall'assicurazione malattie di uno Stato contraente a quella dell'altro Stato). Il campo d'applicazione materiale della Convenzione con il Montenegro comprende anche la legislazione svizzera sugli assegni familiari nell'agricoltura e le norme giuridiche montenegrine concernenti gli assegni per i figli. Nella versione iniziale della Convenzione con la Serbia la Svizzera aveva fatto figurare nel campo d'applicazione materiale la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura, analogamente a quanto contenuto nella Convenzione con il Montenegro. Tuttavia, su richiesta della Serbia, le prestazioni familiari sono poi state stralciate dal campo d'applicazione materiale. Nella legislazione serba gli assegni per i figli sono infatti disciplinati nell'ambito dell'aiuto sociale e non possono quindi essere coordinati con le prestazioni familiari svizzere. Questa soluzione è in linea anche con la politica fundamentalmente cauta seguita dalla Svizzera nell'ambito dell'esportazione degli assegni familiari.

##### *Art. 3* Campo d'applicazione personale

Le due convenzioni si applicano ai cittadini degli Stati contraenti, ai loro familiari e ai loro superstiti, a prescindere dalla loro nazionalità, nonché ai rifugiati e agli apolidi, a condizione che risiedano sul territorio di uno degli Stati contraenti. Le disposizioni sulle norme giuridiche applicabili valgono in parte anche per i cittadini di Stati terzi.

##### *Art. 4* Parità di trattamento

Il principio della parità di trattamento è un elemento fondamentale contenuto in tutte le convenzioni di sicurezza sociale. La Svizzera formula sempre le stesse riserve, che riguardano l'AVS/AI facoltativa, l'AVS/AI di cittadini svizzeri che lavorano all'estero al servizio della Confederazione o di determinate organizzazioni e l'adesione facoltativa all'AVS/AI riservata ai funzionari internazionali di cittadinanza svizzera.

##### *Art. 5* Pagamento delle prestazioni all'estero

La garanzia del versamento delle prestazioni ai cittadini di uno Stato contraente che risiedono sul territorio dell'altro Stato è un elemento essenziale del coordinamento internazionale della sicurezza sociale (par. 1).

Il versamento di rendite in uno Stato terzo è disciplinato nel rispetto del principio della parità di trattamento: se uno Stato contraente lo prevede per i propri cittadini, applicherà la stessa regola ai cittadini dell'altro Stato (Serbia: par. 3, Montenegro:

par. 4). Sono escluse dall'esportazione le rendite minime serbe e montenegrine, concepite come prestazioni versate in funzione del bisogno.

Inoltre, analogamente a quanto previsto in altre convenzioni, la Svizzera non permette l'esportazione dei quarti di rendita AI, delle rendite straordinarie, degli assegni per grandi invalidi dell'AVS/AI e, per quanto riguarda il Montenegro, degli assegni per l'economia domestica ai sensi delle norme giuridiche svizzere relative agli assegni familiari nell'agricoltura.

### *Disposizioni sulle norme giuridiche applicabili (Titolo II)*

#### *Art. 6*           Principio generale

Uno degli aspetti centrali disciplinati dalle convenzioni di sicurezza sociale è quello delle norme giuridiche applicabili ai cittadini di uno Stato contraente che esercitano un'attività lucrativa sul territorio dell'altro Stato, al fine di evitare un doppio assoggettamento o lacune assicurative. Per le convenzioni in esame, come del resto per tutti gli altri accordi dello stesso genere, vale il principio dell'assoggettamento nel luogo in cui viene esercitata l'attività lucrativa. Questo significa che chi lavora in entrambi gli Stati contraenti sarà assicurato in ciascuno di essi unicamente per l'attività che vi esercita.

Gli articoli seguenti contengono disposizioni particolari che, per determinate categorie di lavoratori dipendenti, derogano al principio dell'assoggettamento nel luogo di lavoro.

#### *Art. 7*           Disposizioni speciali

##### *Distacco (par. 1)*

I lavoratori dipendenti distaccati temporaneamente sul territorio dell'altro Stato contraente restano assoggettati alla legislazione dello Stato contraente che li ha distaccati per un massimo di 24 mesi. Questo permette di evitare un doppio assoggettamento o un'interruzione della copertura assicurativa e riduce l'onere amministrativo del datore di lavoro. Le autorità competenti degli Stati contraenti possono prevedere di comune accordo una proroga del distacco.

##### *Personale di un'impresa di trasporto stradale, ferroviario o aereo (par. 2)*

I lavoratori dipendenti di un'impresa di trasporto stradale, ferroviario o aereo sono assoggettati alla legge dello Stato in cui ha sede l'impresa o si trova la succursale che li impiega. Questa disposizione è in linea con le convenzioni concluse recentemente dalla Svizzera e riflette la prassi internazionale.

##### *Dipendenti pubblici (par. 3)*

Le persone assunte da un servizio pubblico di uno Stato contraente e distaccate sul territorio dell'altro Stato rimangono assoggettate all'assicurazione del loro Paese di origine.

*Personale di imprese di navigazione marittima (par. 4)*

L'equipaggio di una nave battente la bandiera di uno Stato contraente è assicurato nello Stato di bandiera. Questa disposizione non si applica alle persone che lavorano nei porti e salgono a bordo delle navi solo temporaneamente.

*Art. 8* Membri di rappresentanze diplomatiche o consolari

Nel rispetto della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961<sup>5</sup> sulle relazioni diplomatiche e della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963<sup>6</sup> sulle relazioni consolari, il paragrafo 1 di questo articolo stabilisce che i cittadini di uno Stato contraente inviati come membri di una rappresentanza diplomatica o consolare di questo Stato nel territorio dell'altro Stato sono soggetti alle norme giuridiche del primo Stato. Va precisato che il termine «rappresentanze diplomatiche» include sia le ambasciate sia le rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali.

I cittadini assunti dallo Stato contraente di cui hanno la cittadinanza sul territorio dell'altro Stato al servizio di una rappresentanza diplomatica o consolare del primo Stato sono soggetti alla legislazione di sicurezza sociale del secondo Stato. Essi possono però scegliere il sistema di sicurezza sociale del primo Stato (par. 2).

Secondo il paragrafo 3, la rappresentanza diplomatica o consolare è tenuta a rispettare gli obblighi dei datori di lavoro dello Stato contraente per gli impiegati assicurati secondo le norme giuridiche di questo Stato.

Al fine di evitare lacune assicurative, gli Stati contraenti hanno inoltre voluto disciplinare lo statuto giuridico dei cittadini degli Stati contraenti che sono al servizio di rappresentanze diplomatiche o consolari di Stati terzi sul territorio di uno Stato contraente (Convenzione con la Serbia: par. 5; Convenzione con il Montenegro: par. 6). Nel caso in cui né il loro Paese d'origine né il Paese accreditante dessero loro la possibilità di assicurarsi, queste persone sarebbero assicurate nello Stato in cui lavorano.

*Art. 9* Deroghe

Le norme sulla legislazione applicabile sono completate da questa disposizione, detta clausola d'eccezione, che consente alle autorità competenti dei due Stati contraenti di concordare soluzioni derogatorie in casi speciali.

*Art. 10* Familiari

Questa disposizione standard riguarda l'assoggettamento assicurativo dei familiari che accompagnano il lavoratore distaccato. Essa permette al coniuge senza attività lucrativa e ai figli di rimanere assicurati nel Paese di origine assieme al lavoratore distaccato.

<sup>5</sup> RS 0.191.01

<sup>6</sup> RS 0.191.02

---

*Disposizioni particolari relative alle prestazioni (Titolo III)**Malattia e maternità**Art. 11 e 12* Totalizzazione dei periodi di assicurazione

Queste disposizioni facilitano l'accesso all'assicurazione facoltativa d'indennità giornaliera in caso di malattia e maternità. I periodi di assicurazione compiuti nell'assicurazione d'indennità giornaliera serba o montenegrina sono presi in considerazione dagli assicuratori svizzeri con un'eventuale riserva. Allo stesso modo, le disposizioni agevolano anche il passaggio nell'assicurazione malattie serba o montenegrina.

*Assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti**Art. 13* Provvedimenti d'integrazione

La disposizione si rifà alle convenzioni recentemente concluse dalla Svizzera in materia di sicurezza sociale: l'accesso ai provvedimenti d'integrazione dell'AI svizzera è facilitato per i cittadini serbi e montenegrini, ma comporta alcune deroghe al principio della parità di trattamento.

I cittadini serbi e montenegrini soggetti all'obbligo contributivo all'AVS/AI svizzere (persone che risiedono o esercitano un'attività lucrativa in Svizzera) possono beneficiare di provvedimenti d'integrazione dell'AI alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri, se dimorano in questo Stato. I cittadini serbi e montenegrini affiliati all'AVS/AI non soggetti all'obbligo contributivo (persone senza attività lucrativa tra i 18 e i 20 anni e figli minorenni) hanno diritto ai provvedimenti d'integrazione se hanno risieduto in Svizzera per almeno un anno o se vi sono nati invalidi.

*Art. 14 e 17* Totalizzazione dei periodi di assicurazione

Visto che i regimi serbo e montenegrino esigono 15 anni di assicurazione per il diritto a una rendita, la totalizzazione dei periodi compiuti all'estero prevista dall'articolo 17 riveste particolare importanza per l'adempimento della durata minima di assicurazione. Per quanto riguarda la Svizzera, la totalizzazione dei periodi di assicurazione compiuti all'estero giusta l'articolo 14 riveste un'importanza minore. Essa avviene solo per l'adempimento della durata minima di contribuzione di tre anni che dà diritto a una rendita d'invalidità, se in Svizzera sono stati compiuti più di un anno di assicurazione ma meno di tre. Vengono presi in considerazione non solo i periodi di assicurazione dell'altro Stato contraente, ma anche quelli compiuti in uno Stato terzo con il quale gli Stati contraenti hanno concluso una convenzione bilaterale.

*Art. 15* Indennità unica

Questa disposizione mira a semplificare la gestione amministrativa. Le spese di gestione e quelle per i trasferimenti mensili all'estero sono proporzionalmente troppo elevate per le rendite di modesta entità. Per questo motivo, il versamento all'estero di una rendita ordinaria di vecchiaia a un cittadino serbo o montenegrino pari al massimo al 10 per cento della rendita completa è sostituito dal pagamento di un'in-

dennità unica pari al valore attuale della rendita dovuta. Se la rendita svizzera supera il 10 per cento, ma non il 20 per cento della rendita ordinaria completa corrispondente, l'assicurato può scegliere tra il versamento della rendita e quello di un'indennità unica. A determinate condizioni, quest'ultima forma di pagamento è applicabile anche alle rendite dell'AI.

#### *Art. 16 Rendite straordinarie*

Si tratta di una disposizione standard delle convenzioni concluse dalla Svizzera intesa a facilitare l'accesso alle rendite straordinarie per i cittadini dell'altro Stato contraente. In deroga al principio della parità di trattamento, per avervi diritto è richiesto un periodo di residenza in Svizzera di almeno cinque anni. Inoltre, il fatto di adempiere le condizioni per l'ottenimento di una rendita straordinaria previste da una convenzione di sicurezza sociale dà diritto alle prestazioni complementari all'AVS/AI (cfr. art. 5 cpv. 3 della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>7</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità).

#### *Infortunati professionali e malattie professionali (art. 20–24)*

Grazie all'assistenza reciproca in materia di prestazioni, le persone assicurate in uno degli Stati contraenti che sono vittime di un infortunio sul territorio dell'altro Stato hanno diritto in quest'ultimo alle cure necessarie, senza doversene assumere le spese. Le prestazioni e le tariffe sono disciplinate dalla legislazione di questo Stato. L'assicurazione cui sono affiliate le persone in questione deve rimborsare le spese cagionate all'assicurazione che ha concesso le prestazioni (art. 20). Il grado d'incapacità lavorativa in seguito a malattie professionali e infortuni sul lavoro occorsi successivamente sul territorio dei due Stati deve essere valutato sulla base di entrambi gli eventi (art. 21). È inoltre disciplinata la competenza in materia di prestazioni fornite in caso di malattie professionali contratte o aggravatesi in seguito a un'attività svolta sui territori dei due Stati contraenti (art. 23 e 24).

#### *Assegni per i figli (art. 25 della Convenzione con il Montenegro)*

I cittadini della Svizzera e del Montenegro hanno diritto agli assegni per i figli previsti dalle norme giuridiche menzionate nell'articolo 2 della Convenzione con il Montenegro, a prescindere dal luogo di residenza dei loro figli. Per quanto riguarda la Svizzera, questa regolamentazione si applica solo agli assegni familiari secondo la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura.

#### *Disposizioni di applicazione (Titolo IV)*

*Art. 25–36* (Convenzione con la Serbia), *art. 26–37* (Convenzione con il Montenegro)

Questa parte contiene disposizioni esecutive simili a quelle di tutte le altre convenzioni bilaterali di sicurezza sociale concluse dalla Svizzera. Esse prevedono, in par-

<sup>7</sup> RS 831.30

nicolare, la conclusione di un accordo amministrativo per agevolare l'applicazione delle convenzioni. Stabiliscono inoltre che le autorità degli Stati contraenti devono riconoscere reciprocamente i documenti redatti nelle lingue ufficiali dei due Stati e fornirsi vicendevolmente assistenza amministrativa nell'applicazione delle convenzioni e indicano come può essere chiesta la restituzione delle prestazioni concesse indebitamente. È altresì garantito il trasferimento di somme di denaro in relazione con l'applicazione delle convenzioni anche in caso di restrizioni del traffico delle valute da parte di uno degli Stati contraenti. Anche la protezione dei dati al momento della loro trasmissione è disciplinata nel dettaglio. In particolare, i dati trasmessi possono essere utilizzati solo per gli scopi previsti dalle convenzioni e devono essere protetti specialmente dall'accesso e dall'utilizzo non autorizzati. Ai dati trasmessi sono applicabili le disposizioni in materia di protezione dei dati dello Stato ricevente. La soluzione delle controversie spetta alle autorità competenti degli Stati contraenti.

Nel parere in risposta alla mozione del Gruppo Unione democratica di centro del 24 settembre 2009 (09.3887), il Consiglio federale aveva tra l'altro rilevato che le nuove convenzioni con il Montenegro e la Serbia sarebbero concluse solo se nell'altro Stato fosse in funzione un dispositivo per individuare i casi di frode. Entrambe le convenzioni contengono una disposizione concernente la prevenzione della riscossione indebita di prestazioni (Convenzione con la Serbia: art. 27; Convenzione con il Montenegro: art. 28). Tale norma dà la possibilità all'istituzione svizzera, nei casi in cui sussista il fondato sospetto di riscossione indebita di prestazioni nell'ambito dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità nonché dell'assicurazione contro gli infortuni, di far eseguire ulteriori controlli nell'altro Stato. Ad esempio, l'assicurazione svizzera per l'invalidità può incaricare un organo riconosciuto nell'altro Stato contraente (ditta incaricata della liquidazione dei danni, organo di vigilanza) di eseguire ulteriori controlli (p. es. accertamenti, indagini oppure osservazioni).

La disposizione concernente la prevenzione della riscossione indebita di prestazioni contenuta nella Convenzione con il Montenegro è unilaterale e permette solo alle assicurazioni sociali svizzere di eseguire o far eseguire ulteriori controlli in questo Stato. Nella Convenzione con la Serbia la disposizione è bilaterale. Le inchieste concernenti la lotta alle frodi e agli abusi nei casi di beneficiari di rendite serbe che risiedono in Svizzera sono svolte nel quadro del dispositivo di lotta alle frodi esistente in Svizzera, ossia secondo le norme giuridiche svizzere.

#### *Disposizioni transitorie e finali (Titolo V)*

*Art. 37–40* (Convenzione con la Serbia) e *art. 38–41* (Convenzione con il Montenegro)

Le convenzioni sono applicabili dalla loro entrata in vigore anche agli eventi assicurati insorti prima di questa data; tuttavia, le prestazioni che ne derivano saranno versate solo a partire dalla data dell'entrata in vigore.

Gli strumenti di ratificazione potranno essere scambiati solo dopo la conclusione delle procedure di ratifica interne in entrambi gli Stati. Le convenzioni entreranno in

vigore il primo giorno del secondo mese successivo allo scambio degli strumenti di ratificazione.

Concluse per una durata indeterminata, esse possono essere denunciate da ogni Stato contraente per la fine di un anno civile utilizzando la via diplomatica e osservando un termine di sei mesi. In caso di denuncia, i diritti già acquisiti in applicazione di queste convenzioni non vengono toccati.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

In Svizzera vivono circa 67 000 cittadini serbi, mentre la colonia svizzera in Serbia conta 2200 persone. Circa 2500 cittadini montenegrini vivono in Svizzera, mentre nel Montenegro vivono 102 cittadini svizzeri. 185 950 cittadini serbi e 6450 cittadini montenegrini figurano nei registri degli assicurati svizzeri. Per la Confederazione e le assicurazioni sociali le convenzioni in esame non cagioneranno costi supplementari, in quanto sostituiscono in ampia misura la convenzione conclusa con la Repubblica federale di Jugoslavia applicata attualmente e non generano per principio nuovi impegni per la Svizzera. Soltanto la disposizione concernente la totalizzazione reciproca degli anni di assicurazione, che prevede anche la presa in considerazione dei periodi di contribuzione serbi e montenegrini per adempiere la durata minima di contribuzione di tre anni che dà diritto a una rendita d'invalidità svizzera, potrà cagionare spese supplementari, preventivate a meno di 100 000 franchi l'anno.

In seguito alla conclusione delle convenzioni, la Confederazione e la Cassa svizzera di compensazione, competente per il pagamento delle rendite all'estero, non necessiteranno di posti di lavoro supplementari.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La Confederazione può concludere entrambe le convenzioni di sicurezza sociale in virtù dell'articolo 54 della Costituzione federale<sup>8</sup> (Cost.), che le conferisce la competenza per gli affari esteri e la autorizza a concludere accordi internazionali. L'approvazione delle convenzioni spetta all'Assemblea federale conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

<sup>8</sup> RS 101

## 5.2 Forma dell'atto

Giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali «comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali». Tuttavia, conformemente alla prassi del Parlamento, le convenzioni di sicurezza sociale (analogamente agli accordi di doppia imposizione, di libero scambio e di promozione e protezione reciproche degli investimenti) comprendenti disposizioni che non creano obblighi più ampi rispetto a numerosi trattati analoghi già conclusi dalla Svizzera sono considerate come accordi standard e non sottostanno a referendum. Tutte le convenzioni di sicurezza sociale concluse dalla Svizzera si fondano in effetti sullo stesso modello, applicato uniformemente a livello internazionale e più volte approvato dal Parlamento (cfr. p. es. il messaggio del 4 marzo 2011<sup>9</sup> sull'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Giappone, il messaggio del 12 febbraio 2014<sup>10</sup> concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e l'Uruguay e il messaggio del 5 novembre 2014<sup>11</sup> concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Brasile.) Le convenzioni di sicurezza sociale contengono principi di coordinamento il cui scopo è evitare che i cittadini di uno Stato contraente siano penalizzati nel momento in cui si spostano nell'altro Stato. Le loro disposizioni non sono da considerarsi fondamentali, nemmeno se contengono norme di diritto. Queste convenzioni seguono uno schema conforme alla prassi amministrativa della Svizzera e non implicano decisioni di principio per la legislazione nazionale.

Gli impegni previsti dalle convenzioni in esame sono simili a quelli già presi dalla Svizzera in altri accordi internazionali in materia di sicurezza sociale. Le convenzioni concluse recentemente presentano una struttura analoga e una portata giuridica, economica e politica simile.

Su incarico del Consiglio federale, l'Ufficio federale di giustizia ha redatto un rapporto su questa prassi. Sulla base di quest'ultimo, il 22 giugno 2016 il Consiglio federale ha deciso che il fatto che un accordo internazionale non crei obblighi più ampi rispetto ad altri atti normativi di contenuto analogo già ratificati dalla Svizzera non è più determinante per valutare se un accordo debba o meno sottostare a referendum facoltativo. Ha quindi incaricato i dipartimenti di elaborare entro la fine del 2018 norme di delega settoriali affinché esso abbia la facoltà, laddove necessario, di approvare trattati internazionali mediante decreto federale semplice.

Nell'ambito della corrente revisione<sup>12</sup> della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali si prevede d'introdurre nelle diverse leggi in materia di assicurazioni sociali una nuova disposizione in virtù della quale l'Assemblea federale avrà la facoltà di approvare convenzioni di sicurezza sociale mediante decreto federale semplice. Questa delega di competenze all'Assemblea federale codificherebbe in un certo senso l'attuale prassi in materia di accordi standard e creerebbe la necessaria base legale.

<sup>9</sup> FF 2011 2333

<sup>10</sup> FF 2014 1569

<sup>11</sup> FF 2014 7631

<sup>12</sup> FF 2017 1381

Pertanto, conformemente all'attuale prassi in materia di accordi standard, il Consiglio federale propone di non sottoporre a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. il decreto federale che approva le convenzioni di sicurezza sociale tra la Svizzera e la Serbia nonché tra la Svizzera e il Montenegro.