



18.086

Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Kosovo

del 30 novembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la Convenzione di sicurezza sociale tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica del Kosovo.

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

30 novembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Con la presente Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Kosovo viene ricreata una base di diritto internazionale per il coordinamento delle assicurazioni sociali tra i due Stati, mettendo fine all'assenza di accordo che si protrae dall'aprile 2010.

Situazione iniziale

Il Kosovo è l'unico Stato successore dell'ex Jugoslavia con cui la Svizzera non intrattiene più relazioni nell'ambito del diritto delle assicurazioni sociali. Il Consiglio federale aveva a suo tempo deciso che dal 1° aprile 2010 la Convenzione di sicurezza sociale conclusa con l'ex Jugoslavia nel 1962 non sarebbe più stata applicata al Kosovo. In Svizzera vivono circa 200 000 persone di origine kosovara.

Dal 2010 il Kosovo ha sviluppato in modo determinante la propria legislazione nel campo delle assicurazioni sociali e allestito una nuova infrastruttura. Questo elemento, assieme ai risultati scaturiti da un progetto pilota, ha permesso di stabilire che, rispetto al 2009, la situazione in Kosovo è nettamente migliorata e che pertanto era opportuno concludere una nuova convenzione.

Contenuto del progetto

La presente Convenzione applica il modello adottato negli accordi conclusi finora dalla Svizzera, che riflettono i principi generali vigenti nell'ambito della sicurezza sociale internazionale, in particolare le disposizioni sulla parità di trattamento a favore dei cittadini degli Stati contraenti, il versamento all'estero delle rendite, la totalizzazione dei periodi di assicurazione, l'assoggettamento giuridico dei lavoratori e la reciproca assistenza amministrativa. La Convenzione prevede inoltre una base per la lotta agli abusi.

Il presente messaggio descrive nella prima parte la genesi della Convenzione, presenta poi il sistema di sicurezza sociale kosovaro e contiene infine un'analisi delle singole disposizioni.

Messaggio

1 Punti essenziali della Convenzione

1.1 Situazione iniziale

Il Kosovo è uno degli Stati successori dell'ex Repubblica popolare federativa di Jugoslavia. La Svizzera ha riconosciuto il nuovo Stato poco dopo la sua indipendenza, dichiarata il 17 febbraio 2008.

In un primo tempo, dopo la dichiarazione d'indipendenza, nelle relazioni tra la Svizzera e il Kosovo si è continuato ad applicare tacitamente la convenzione dell'8 giugno 1962¹ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica popolare federativa di Jugoslavia concernente le assicurazioni sociali (in seguito Convenzione con la Jugoslavia). Nel dicembre 2009 il Consiglio federale ha tuttavia deciso che dal 1° aprile 2010 quest'ultima non sarebbe più stata applicata al Kosovo, a causa del malfunzionamento dell'Amministrazione kosovara, della collaborazione difficoltosa nonché dell'assenza di un sistema di sicurezza sociale coordinabile con quello svizzero. Inoltre, in Kosovo l'applicazione delle misure di lotta alle frodi era problematica.

Dal 1° aprile 2010, i cittadini kosovari sono trattati come i cittadini di Stati con cui la Svizzera non ha concluso alcuna convenzione di sicurezza sociale per quanto concerne l'esportazione delle rendite. Le loro rendite non vengono più versate all'estero; l'esportazione è stata sostituita con il rimborso dei contributi; in virtù della garanzia dei diritti acquisiti prevista nell'ambito della Convenzione con la Jugoslavia, le prestazioni in corso continuano ad essere esportate; le prestazioni della previdenza professionale possono essere riscosse presso il domicilio all'estero anche senza convenzione.

In Svizzera risiedono circa 200 000 cittadini di origine kosovara. Molti di loro vi hanno esercitato un'attività lucrativa per decenni. L'assenza di un accordo complica dal punto di vista finanziario il ritorno di queste persone nel Paese d'origine al raggiungimento dell'età di pensionamento, poiché la rendita di vecchiaia dell'AVS svizzera non può essere riscossa in Kosovo.

Sia l'importante diaspora kosovara in Svizzera che il Governo del Kosovo sono molto interessati alla conclusione di una nuova convenzione. Il secondo si è rivolto alla Svizzera più volte in tal senso. Anche i sindacati e diversi parlamentari in Svizzera si sono fortemente impegnati in favore di una nuova convenzione.

La sottoscrizione della Convenzione è stata esplicitamente approvata da queste cerchie. Dal 2010 il Kosovo ha sviluppato in modo determinante la propria legislazione nel campo delle assicurazioni sociali e allestito una nuova infrastruttura. Le autorità svizzere hanno seguito attentamente questi sviluppi, garantendo uno scambio di informazioni intensivo con le autorità kosovare. Un progetto pilota bilaterale ha permesso di testare, sulla base di casi concreti, l'effettivo funzionamento della

¹ RS 0.831.109.818.1

collaborazione. Grazie ai risultati di questi lavori si è potuto stabilire che, rispetto al 2009, la situazione in Kosovo era nettamente migliorata e che sussistevano le condizioni necessarie per avviare negoziati.

Con decisione del 16 novembre 2016, il Consiglio federale ha pertanto approvato l'avvio di trattative in vista di una convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Kosovo. Il mandato prevedeva che la Convenzione disciplinasse in particolare la parità di trattamento, l'esportazione delle prestazioni nonché la lotta alle frodi, prendendo spunto dalle ampie convenzioni di sicurezza sociale concluse di recente con altri Paesi.

Il Kosovo è l'unico Stato successore dell'ex Jugoslavia con cui la Svizzera non intrattiene relazioni di questo tipo nell'ambito delle assicurazioni sociali. Per quanto concerne gli altri Stati successori, la Convenzione con la Jugoslavia è stata applicata fino alla conclusione di nuovi accordi. La Svizzera ha già stipulato nuove convenzioni con la Slovenia, la Croazia e la Macedonia; inoltre alla Slovenia e alla Croazia si applicano l'Accordo sulla libera circolazione delle persone² tra la Svizzera e l'UE e i regolamenti (CE) n. 883/2004³ e n. 987/2009⁴ in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Le nuove convenzioni concluse con la Serbia e il Montenegro sono state approvate dai Parlamenti degli Stati interessati e potrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2019. La nuova convenzione con la Bosnia ed Erzegovina è stata firmata il 1° ottobre 2018 e verrà sottoposta al Parlamento per approvazione presumibilmente nel 2019.

La Svizzera e il Kosovo intrattengono rapporti stretti. In quest'ambito la Svizzera si impegna a diversi livelli, per esempio nel promovimento della pace, nel quadro di partenariati in materia di migrazione e nelle missioni della Comunità internazionale quali la KFOR e la EULEX.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

Le trattative in vista della nuova convenzione sono state avviate nel gennaio del 2017. Portate avanti a ritmo serrato, si sono concluse il 1° giugno 2017, dopo tre giri di negoziati. Nei mesi successivi, per corrispondenza, sono state appianate le poche divergenze ancora esistenti. Le parti si sono accordate sui progetti elaborati per il testo della Convenzione, su un protocollo finale e su un accordo d'esecuzione. La versione finale della Convenzione è stata siglata a Pristina l'8 giugno 2018. In Kosovo, la procedura di ratifica parlamentare è ancora in corso.

Sul piano del contenuto, la Convenzione corrisponde ad altre convenzioni di sicurezza sociale concluse di recente dalla Svizzera. Le nuove regolamentazioni conten-

² Accordo del 21 giugno 1999 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**.

³ 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**.

⁴ 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**.

gono in particolare le basi, importanti dal punto di vista della Svizzera, per la collaborazione nella lotta agli abusi e alle frodi. La Convenzione garantisce inoltre un'ampia parità di trattamento tra i cittadini degli Stati contraenti nonché l'espansione delle prestazioni.

1.3 Procedura di consultazione

Le disposizioni relative alla procedura di consultazione non sono applicabili poiché la Convenzione non sottostà al referendum facoltativo e non è di ampia portata. Essa non riguarda nemmeno interessi essenziali dei Cantoni.

1.4 Contenuto della Convenzione e valutazione

La struttura e il contenuto della Convenzione con il Kosovo sono in linea con gli accordi bilaterali conclusi di recente dalla Svizzera (anche con altri Stati successori dell'ex Jugoslavia) e con gli standard internazionali in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. L'accordo è teso a coordinare le assicurazioni per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità degli Stati contraenti, al fine di evitare che i cittadini di uno Stato vengano penalizzati o discriminati rispetto a quelli dell'altro Stato. Dal punto di vista materiale la Convenzione si applica all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità nonché ai rami assicurativi corrispondenti in Kosovo. Ne sono invece esclusi gli assegni familiari, poiché la legislazione kosovara non prevede tali prestazioni.

La presente Convenzione poggia sui principi seguenti: parità di trattamento nella maggior misura possibile tra i cittadini dei due Stati contraenti; assoggettamento alla legislazione del luogo di lavoro; regole 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 per conferire il diritto alle prestazioni; pagamento non ridotto delle prestazioni all'estero; collaborazione tra le autorità degli Stati contraenti. Essa prevede inoltre una clausola generale sulla lotta agli abusi e disciplina la ripetizione di prestazioni erogate indebitamente nonché il recupero di contributi non versati.

Nel protocollo finale è prevista una regolamentazione transitoria riguardo alle rendite di base del Kosovo per la vecchiaia.

La conclusione di una convenzione di sicurezza sociale costituisce un elemento importante per l'ulteriore consolidamento dei rapporti tra la Svizzera e il Kosovo e in particolare facilita il ritorno in patria ai cittadini kosovari che riscuotono prestazioni svizzere.

permanente. Attualmente pari a 75 euro al mese, l'importo della rendita è stabilito tenendo conto del costo della vita, dell'inflazione e delle finanze dello Stato e ogni anno, in dicembre, il Governo procede agli adeguamenti necessari per l'anno successivo.

Nel quadro del 1° pilastro vengono inoltre pagate le cosiddette «rendite di vecchiaia dei contribuenti», ossia le rendite per chi ha versato contributi secondo il vecchio sistema. Possono beneficiare della prestazione le persone che avevano diritto a una rendita già prima del 1° gennaio 1999 o che a tale data presentavano almeno 15 anni di contribuzione, se non avevano ancora raggiunto l'età di 65 anni. La rendita mensile ammonta a 140 euro.

Nel 2° pilastro l'importo della rendita dipende dai contributi versati nonché dagli utili ottenuti sul capitale conferito. Se il capitale risparmiato è inferiore a 2000 euro, la prestazione di vecchiaia viene concessa sotto forma di versamento unico. In caso contrario, un assicuratore privato procede al versamento di un vitalizio annuale.

2.3 Decesso

Le rendite per superstiti del 1° pilastro sono pagate a vedove e vedovi di età inferiore a 65 anni nonché ai figli fino al termine della scuola o della formazione, ma al massimo fino all'età di 26 anni. Queste prestazioni sono versate se il relativo diritto sussisteva già prima del 1° gennaio 1999 o, per i nuovi diritti, se il defunto aveva compiuto almeno 15 anni di contribuzione secondo il vecchio sistema. Le prestazioni del 1° pilastro sono concesse anche ai superstiti di assicurati morti durante il lavoro o a causa di una malattia professionale. L'importo corrisponde alla rendita di vecchiaia di base aumentata del 20 per cento per ogni figlio. Le persone con attività lucrativa non hanno diritto alle prestazioni per superstiti del 1° pilastro.

Nel 2° pilastro, alla morte dell'assicurato le prestazioni passano ai superstiti.

2.4 Invalidità

Nel quadro del 1° pilastro vengono versate rendite per disabili per un importo pari a 75 euro al mese. Hanno diritto a questa rendita, finanziata esclusivamente dalle imposte, i cittadini del Kosovo di età compresa tra i 18 e i 64 anni che sono domiciliati in modo permanente in questo Paese, a condizione che la loro incapacità al lavoro sia totale, a prescindere dall'attività. Non sono previste rendite per invalidità parziale. Una commissione medica valuta l'incapacità al lavoro e, a seconda del caso, una revisione è prevista dopo uno, tre o cinque anni.

Sono inoltre previste le cosiddette «rendite d'invalidità professionale» per le persone di età inferiore ai 65 anni, di cui possono beneficiare le persone che avevano un analogo diritto alla rendita già prima del 1° gennaio 1999 o che dopo tale data sono diventate completamente e durevolmente incapaci al lavoro durante il lavoro o a causa di una malattia professionale. Anche in questa categoria non sono previste rendite parziali. La decisione sull'incapacità al lavoro incombe a una commissione

medica nonché a organizzazioni specializzate nell'ambito della medicina del lavoro. La rendita ammonta a 75 euro al mese.

3 **Commento ai singoli articoli della Convenzione**

Disposizioni generali (Titolo I)

Art. 2 Campo d'applicazione materiale

Il campo d'applicazione materiale comprende, per quanto riguarda la Svizzera, l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Per quanto riguarda il Kosovo, il campo d'applicazione materiale si estende alla legge n. 04/L-131 per il sistema pensionistico finanziato dallo Stato, che include tutti i sistemi di rendite finanziati dallo Stato, ossia anche le rendite di vecchiaia, d'invalidità in seguito a infortunio professionale e per superstiti concesse in base a periodi di contribuzione precedenti, nonché alla legge n. 04/L-101 sul Fondo di risparmio per le pensioni kosovaro. Gli assegni familiari non rientrano nel campo d'applicazione materiale della Convenzione. Questa soluzione è in linea con la politica fundamentalmente cauta seguita dalla Svizzera nell'ambito dell'espatriazione degli assegni familiari.

Art. 3 Campo d'applicazione personale

La Convenzione si applica ai cittadini degli Stati contraenti, ai loro familiari e superstiti, a prescindere dalla loro cittadinanza, nonché ai rifugiati e apolidi che risiedono sul territorio di uno degli Stati contraenti. Le disposizioni sulle norme giuridiche applicabili (art. 6–9 e 11–13) valgono anche per i cittadini di Stati terzi.

Art. 4 Parità di trattamento

Conformemente ai principi generali internazionali, la Convenzione garantisce un'ampia parità di trattamento tra i cittadini degli Stati contraenti nel quadro dei rami assicurativi che rientrano nel campo d'applicazione materiale. Tenendo conto di alcune particolarità della propria legislazione, su questo principio la Svizzera ha tuttavia apposto alcune riserve, in particolare per quanto riguarda l'assicurazione facoltativa per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità nonché l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità di cittadini svizzeri che lavorano all'estero al servizio della Confederazione o di determinate istituzioni (cfr. art. 1a cpv. 1 lett. c n. 2 e 3 della legge federale del 20 dicembre 1946⁵ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti).

⁵ RS 831.10

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 (cpv. 1).

Analogamente a quanto previsto in altre convenzioni, la Svizzera non permette l'esportazione dei quarti di rendita AI, delle rendite straordinarie e degli assegni per grandi invalidi dell'AVS/AI.

Il Kosovo prevede una limitazione per quanto concerne l'esportazione delle sue rendite per disabili. Si tratta di una rendita (di circa 75 € al mese) finanziata esclusivamente dalle imposte, che corrisponde per sua natura alle rendite straordinarie d'invalidità svizzere, anch'esse escluse dall'esportazione.

Il versamento 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 (cpv. 4).

Norme giuridiche applicabili (Titolo II)

Art. 6 Principio generale

Uno degli aspetti centrali disciplinati da una convenzione 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 la Convenzione 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 assoggettato 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 Distacco

I lavoratori dipendenti distaccati per non più di cinque anni sul territorio dell'altro Stato contraente restano assoggettati alla legislazione dello Stato contraente che li ha distaccati. Questo permette di evitare un doppio assoggettamento o un'interruzione della copertura assicurativa e riduce l'onere amministrativo dei datori di lavoro.

Art. 8 Personale di imprese internazionali di trasporto aereo

I membri dell'equipaggio di un'impresa internazionale di trasporto aereo che esercitano la loro attività sul territorio di entrambi gli Stati contraenti sottostanno alle norme giuridiche del Paese sul cui territorio l'impresa ha sede, salvo se sono occupati presso una succursale o una rappresentanza permanente di detta impresa sul territorio dell'altro Stato. Questa disposizione è in linea con le convenzioni concluse recentemente dalla Svizzera e riflette la prassi internazionale.

Art. 9 Personale di imprese di trasporto marittimo

I membri dell'equipaggio di una nave battente la bandiera di uno degli Stati contraenti sono soggetti alla legislazione dello Stato della bandiera. L'attività esercitata su una nave è equiparata a un'attività esercitata sul territorio dello Stato di bandiera. Le persone impiegate da un datore di lavoro con sede sul territorio dell'altro Stato contraente sottostanno invece alle norme giuridiche di questo Stato.

Art. 10 Membri di rappresentanze diplomatiche o consolari

Nel rispetto della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961⁶ sulle relazioni diplomatiche e della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963⁷ sulle relazioni consolari, il capoverso 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 (cpv. 2).

Il personale (senza statuto diplomatico o consolare) di uno degli Stati contraenti, impiegato sul territorio dell'altro Stato (personale locale) presso una rappresentanza diplomatica o consolare del primo Stato, è assoggettato per principio alla legislazione del luogo di lavoro. Queste persone possono tuttavia scegliere di sottostare alla legislazione del primo Stato (cpv. 3).

Nella loro funzione di datore di lavoro, le rappresentanze diplomatiche o consolari degli Stati contraenti sono tenute ad assicurare il personale locale secondo le disposizioni della legislazione sulla sicurezza sociale dello Stato contraente in cui si trova la rappresentanza (cpv. 5).

I cittadini di uno degli Stati contraenti impiegati sul territorio dell'altro Stato quale personale tecnico o di servizio presso una rappresentanza diplomatica o consolare di uno Stato terzo, sottostanno alla legislazione del secondo Stato contraente, se non sono assicurati né nello Stato di origine né in quello del datore di lavoro (cpv. 7). Questa disposizione intende evitare lacune assicurative.

Art. 11 Funzionari

Rimangono assoggettati nello Stato d'origine anche i funzionari e le persone loro equiparate dell'Amministrazione pubblica distaccati sul territorio dell'altro Stato.

Art. 12 Deroghe

Le regole 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.

⁶ RS 0.191.01

⁷ RS 0.191.02

Art. 13 Familiari

Questa disposizione standard sulla copertura assicurativa dei familiari che accompagnano un lavoratore assoggettato alle norme giuridiche dello Stato d'origine secondo gli articoli 7–12 permette al coniuge senza attività lucrativa e ai figli di rimanere assicurati nel Paese di origine assieme al lavoratore.

*Disposizioni sulle prestazioni (Titolo III)**A. Disposizioni sulle prestazioni svizzere**Art. 14* Provvedimenti d'integrazione

Fintanto che risiedono in Svizzera, i cittadini del Kosovo sottoposti all'obbligo contributivo che esercitano un'attività lucrativa o sono domiciliati in Svizzera hanno diritto ai provvedimenti d'integrazione alle stesse condizioni dei cittadini svizzeri. I cittadini del Kosovo senza attività lucrativa che per motivi di età sono assicurati presso l'AVS/AI ma non sottostanno all'obbligo contributivo (persone senza attività lucrativa di età compresa tra i 18 e i 20 anni e i minorenni) hanno diritto ai provvedimenti d'integrazione soltanto se hanno risieduto in Svizzera per almeno un anno. Per i minorenni invalidi valgono condizioni di diritto meno rigide (cpv. 4).

Art. 15 Totalizzazione dei periodi di assicurazione

Se i periodi di assicurazione compiuti in Svizzera non bastano per adempiere il periodo di assicurazione minimo di tre anni necessario per il riconoscimento del diritto a una rendita ordinaria d'invalidità, vengono presi in considerazione i periodi di assicurazione compiuti in Kosovo (cpv. 1). Se necessario possono essere conteggiati anche periodi di assicurazione compiuti in un altro Stato con cui la Svizzera ha concluso una convenzione di sicurezza sociale (cpv. 2). I periodi di assicurazione compiuti all'estero sono tuttavia conteggiati unicamente se quelli compiuti secondo le norme giuridiche svizzere ammontano almeno a un anno (cpv. 3).

Contrariamente a quanto avviene per il calcolo delle rendite del Kosovo (v. art. 18), i periodi di assicurazione compiuti all'estero sono conteggiati soltanto per l'adempimento delle condizioni di diritto. Per il calcolo di una rendita d'invalidità svizzera vengono tuttavia presi in considerazione esclusivamente i periodi di assicurazione compiuti in Svizzera.

Art. 16 Indennità unica

Questa disposizione mira a semplificare la gestione amministrativa in caso di rendite di modesta entità. Le spese di gestione e quelle per i trasferimenti mensili all'estero sono proporzionalmente troppo elevate per questo tipo di rendite. Per tale motivo, il versamento all'estero di una rendita ordinaria di vecchiaia a un cittadino kosovaro pari al massimo al 10 per cento della rendita completa è sostituito dal pagamento di un'indennità unica pari al valore attuale della rendita dovuta (cpv. 2). Se la rendita svizzera supera il 10 ma non il 20 per cento della rendita ordinaria completa, l'assicurato può scegliere tra il versamento della rendita e quello di un'indennità unica

(cpv. 3). Nel caso delle coppie sposate, l'indennità unica viene versata soltanto se anche l'altro coniuge ha diritto a una rendita (cpv. 4).

Le stesse condizioni sono applicabili alle rendite ordinarie dell'assicurazione invalidità, a patto che l'avente diritto abbia compiuto l'età di 55 anni e che non sia più previsto alcun riesame delle condizioni di diritto (cpv. 6).

Art. 17 Rendite straordinarie

Questa disposizione facilita l'accesso alle rendite straordinarie per i cittadini dell'altro Stato contraente. Per avervi diritto è richiesto un periodo ininterrotto di residenza in Svizzera di almeno cinque anni.

B. Disposizioni sulle prestazioni kosovare

Art. 18 Totalizzazione dei periodi di assicurazione e calcolo delle prestazioni per il sistema pensionistico finanziato tramite i contributi prima del 1999

Dato che prima del 1999, per avere diritto a una rendita nel sistema pensionistico finanziato tramite i contributi erano necessari 15 anni di assicurazione, il presente articolo prevede che i periodi di assicurazione compiuti in Svizzera siano presi in considerazione per adempiere la durata di assicurazione minima richiesta. I periodi di assicurazione svizzeri vengono inoltre presi in considerazione per il calcolo pro rata della rendita kosovara.

Art. 19 Periodi di assicurazione compiuti secondo le norme giuridiche di Stati terzi

Oltre ai periodi di assicurazione compiuti in Svizzera, il Kosovo tiene conto anche dei periodi di assicurazione compiuti in uno Stato terzo con cui ha concluso una convenzione di sicurezza sociale che prevede la totalizzazione dei periodi di assicurazione.

Disposizioni varie (Titolo IV)

Art. 20–34

Questa parte contiene disposizioni esecutive analoghe a quelle di tutte le convenzioni bilaterali di sicurezza sociale concluse di recente dalla Svizzera.

La Convenzione prevede una base per la conclusione di un accordo di esecuzione tecnico-amministrativo da parte delle autorità competenti e delega all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali la competenza di concludere autonomamente tale accordo.

Sono inoltre disciplinate la messa a disposizione delle informazioni necessarie all'applicazione della Convenzione (art. 20) e la reciproca assistenza amministrativa (art. 21). L'articolo 22 disciplina lo scambio di informazioni tra le istituzioni competenti per la valutazione dell'invalidità. Ogni Stato stabilisce l'invalidità secondo le

proprie norme giuridiche. Determinate perizie mediche sono messe gratuitamente a disposizione dell'altro Stato contraente, altre sono a carico dello Stato di residenza o dello Stato richiedente.

La Convenzione contempla un'ampia disposizione per la prevenzione della riscossione indebita di prestazioni (art. 23), che permette di eseguire controlli supplementari sul territorio dell'altro Stato contraente. L'assicurazione svizzera per l'invalidità può così incaricare un organo riconosciuto in Kosovo (ditta incaricata della liquidazione dei danni per esempio) di eseguire ulteriori indagini e verifiche (cpv. 3). Dal canto suo, l'assicurazione sociale kosovara ha la possibilità di ricorrere al dispositivo svizzero per la lotta alle frodi nell'assicurazione invalidità attraverso l'Ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero. Per prevenire il pagamento indebito di prestazioni è previsto inoltre lo scambio di dati concernenti le rendite esportate ai fini di un confronto con i dati relativi ai decessi avvenuti nell'altro Stato (cpv. 4). La clausola sulla lotta alle frodi permette inoltre lo scambio di informazioni tra gli Stati contraenti per prevenire la riscossione indebita di prestazioni complementari svizzere e di rendite di base kosovare (cpv. 5 e 6).

L'articolo 24 disciplina nel dettaglio la protezione dei dati personali, stabilendo in particolare che i dati trasmessi possono essere utilizzati solo per gli scopi previsti dalla Convenzione e che devono essere protetti dall'accesso e dall'utilizzo non autorizzati. Ai dati trasmessi sono applicabili le disposizioni in materia di protezione dei dati dello Stato ricevente.

Tra le altre disposizioni di questo titolo segnaliamo in particolare le seguenti. Le autorità degli Stati contraenti riconoscono reciprocamente i documenti redatti nelle rispettive lingue ufficiali (art. 26). Il versamento in valuta degli importi dovuti in collegamento con l'attuazione della Convenzione viene garantito anche nel caso in cui uno degli Stati contraenti introduca restrizioni ai movimenti valutarî (art. 29). Gli articoli 30 e 31 prevedono una procedura per la ripetizione di prestazioni indebitamente erogate nonché per il recupero di contributi non versati. Inoltre la Convenzione contiene una disposizione in materia di regresso (art. 32). La soluzione delle controversie spetta alle autorità competenti degli Stati contraenti (art. 33).

Disposizioni transitorie e finali (Titolo V)

Art. 35–37

Le disposizioni transitorie e finali prevedono in particolare che la Convenzione sia applicabile anche agli eventi assicurati insorti prima della sua entrata in vigore (art. 35 cpv. 3). I periodi di assicurazione compiuti prima di tale data vengono presi in considerazione; tuttavia, le prestazioni che ne derivano saranno versate solo a partire dalla data dell'entrata in vigore (art. 35 cpv. 1). Per i periodi durante i quali tra la Svizzera e il Kosovo non vi era alcuna convenzione di sicurezza sociale non sono previste prestazioni retroattive. Il riesame dei diritti secondo la Convenzione avviene per principio su richiesta (art. 35 cpv. 5).

L'articolo 35 capoverso 7 stabilisce inoltre che la Convenzione non si applica ai diritti estinti con un'indennità unica o con il rimborso dei contributi. Nel periodo in cui tra il nostro Paese e il Kosovo non sussisteva alcuna convenzione, numerosi

cittadini kosovari hanno ricorso al rimborso dei contributi AVS: essi non possono più far valere diritti nei confronti dell'AVS e dell'AI sulla base dei contributi in questione e dei relativi periodi di contribuzione. Una volta rimborsati, i contributi non possono essere nuovamente versati. Questi principi sono già sanciti dall'articolo 6 dell'ordinanza del 29 novembre 1995⁸ sul rimborso dei contributi pagati da stranieri all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti.

Pur essendo concluso per una durata indeterminata, l'accordo con il Kosovo può essere denunciato in qualsiasi momento per la fine di un anno civile utilizzando la via diplomatica e osservando un termine di sei mesi (art. 36 cpv. 1 e 3). In caso di denuncia, i diritti acquisiti in applicazione della convenzione non vengono toccati (garanzia dei diritti acquisiti; art. 36 cpv. 4). La convenzione entra in vigore soltanto dopo la conclusione delle procedure d'approvazione in entrambi gli Stati, e precisamente il primo giorno del terzo mese successivo al ricevimento dell'ultima notifica riguardante la fine della procedura (art. 37 cpv. 3).

Protocollo finale

In Kosovo, il Governo al potere al momento dei negoziati per la conclusione di un accordo ha proposto una modifica della legge n. 04/L-131 per il sistema pensionistico finanziato dallo Stato concernente l'introduzione di una «verifica delle rendite». Secondo il disegno di legge, in futuro per aver diritto alla rendita di base indipendente dai contributi (circa 75 € al mese) saranno richiesti cinque anni di residenza in Kosovo prima del raggiungimento dell'età di pensionamento. Inoltre, per la determinazione del diritto a tale rendita verranno anche presi in considerazione i redditi conseguiti in forma di rendita; altrimenti detto, l'assicurato non avrà diritto alla rendita di base se ha diritto ad altre rendite più elevate, incluse quelle estere. Anche il Governo attuale intende introdurre la «verifica delle rendite» nel quadro di una più ampia riforma delle rendite, che dovrebbe essere avviata nel corso del 2018.

Per evitare che la pendente modifica nel diritto nazionale del Kosovo ritardi la conclusione della Convenzione, in merito alla rendita di base kosovara il protocollo finale stabilisce che lo scambio di informazioni tra gli Stati contraenti riguardo alla «verifica delle rendite» e l'esportazione delle prestazioni secondo la Convenzione saranno possibili soltanto quando la modifica di legge interna sarà entrata in vigore. Concretamente questo significa che in Kosovo, fino alla modifica di legge, le rendite di base continueranno ad essere concesse senza verifica e che soltanto le rendite versate dal Fondo di risparmio per le pensioni saranno esportate.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Con la presente Convenzione di sicurezza sociale viene ristabilita la situazione giuridica vigente prima del 1° aprile 2010. In sostanza verrà reintrodotta l'esportazione delle rendite, che è il fattore determinante per le ripercussioni finanziarie di un accordo. Poiché dal 2010 le nuove rendite non vengono più esportate, 6000 assicura-

⁸ RS 831.131.12

ti hanno chiesto il rimborso dei contributi versati, il cui importo è di regola meno elevato rispetto a quello delle rendite. Con il rimborso dei contributi si estinguono tutti i diritti nei confronti dell'AVS. Dopo l'entrata in vigore della nuova Convenzione, queste persone non potranno chiedere l'esportazione della rendita.

La maggior parte dei costi derivanti dalla Convenzione concerne il pagamento di rendite a cittadini kosovari che non risiedono in Svizzera. Dato che con l'entrata in vigore della Convenzione non sarà più possibile rimborsare i contributi ai cittadini kosovari che lasceranno la Svizzera, in un primo tempo le uscite dell'AVS registreranno un calo, per poi aumentare nuovamente quando i cittadini kosovari che hanno lasciato la Svizzera senza farsi rimborsare i contributi chiederanno una rendita svizzera.

Complessivamente, i costi da sostenere sono stimati a 16 milioni di franchi l'anno: 15 milioni per l'AVS, di cui 3 a carico della Confederazione, e 1 milione per l'AI.

Le convenzioni di sicurezza sociale portano indirettamente anche a risparmi. Il versamento di una rendita a un cittadino di uno Stato contraente può agevolare il ritorno nel proprio Paese di origine e sgravare così altre assicurazioni sociali. Chi lascia la Svizzera non ha infatti alcun diritto ad assegni per grandi invalidi, a prestazioni complementari, a prestazioni dell'aiuto sociale o a prestazioni sanitarie.

La Cassa svizzera di compensazione, competente per il versamento delle rendite all'estero e per determinati compiti amministrativi legati all'applicazione della Convenzione, prevede circa 10 000 nuovi casi di rendita di cittadini kosovari residenti all'estero. Se è vero che determinate risorse si libereranno in seguito alla soppressione del rimborso dei contributi, per far fronte al nuovo carico di lavoro derivante dalla Convenzione (elaborazione delle richieste di rendita, controlli delle rendite in corso ecc.), la Cassa svizzera di compensazione necessiterà tuttavia di personale supplementare per l'equivalente di due posti a tempo pieno. Questo genererà spese supplementari per circa 300 000 franchi, che l'AVS rimborserà alla Confederazione, garantendo la neutralità a livello di bilancio.

5 Programma di legislatura

La presente Convenzione non è stata annunciata né nel messaggio⁹ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale¹⁰ sul programma di legislatura 2015–2019, perché, data la serie di convenzioni di sicurezza sociale già concluse dalla Svizzera, si tratta di un oggetto a carattere ripetitivo.

⁹ FF 2016 4605

¹⁰ FF 2016 909

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali a eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹¹ sul Parlamento; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

Poiché non vi è alcuna delega di competenze, per il presente caso l'approvazione della Convenzione spetta all'Assemblea federale.

6.2 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 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 12 febbraio 2014¹³ concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e l'Uruguay, il messaggio del 5 novembre 2014¹⁴ concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Brasile e il messaggio del 14 febbraio 2018¹⁵ concernente l'approvazione delle convenzioni di sicurezza sociale tra la Svizzera e la Serbia nonché la Svizzera e il Montenegro). 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 dalla Convenzione in esame sono simili a quelli già presi dalla Svizzera in altri accordi internazionali in materia di sicurezza sociale.

¹¹ RS **171.10**

¹² RS **172.010**

¹³ FF **2014** 1569

¹⁴ FF **2014** 7631

¹⁵ FF **2018** 927

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, laddove necessario, i trattati internazionali che rientrano nelle loro competenze possano essere approvati mediante decreto federale semplice.

Nell'ambito della corrente revisione¹⁶ della legge federale del 6 ottobre 2000¹⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) si prevede d'introdurre nelle diverse leggi in materia di assicurazioni sociali una disposizione in virtù della quale l'Assemblea federale avrà la facoltà di approvare convenzioni di sicurezza sociale mediante decreto federale semplice. Una siffatta delega di competenze all'Assemblea federale codificherebbe l'attuale prassi in materia di accordi standard e creerebbe la necessaria base legale.

In attesa dei risultati dei dibattiti parlamentari sul progetto di revisione della LPGA, 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 presente decreto federale che approva la Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Kosovo. Se l'Assemblea federale non dovesse approvare la delega di competenze proposta nell'ambito della revisione della LPGA, il Consiglio federale raccomanderà di sottoporre a referendum facoltativo gli accordi a venire.

¹⁶ FF 2018 1303

¹⁷ RS 830.1

