



16.018

## **Messaggio concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra il Governo della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica Popolare Cinese**

del 3 febbraio 2016

---

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 il Governo della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica Popolare Cinese.

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

3 febbraio 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*La Convenzione di sicurezza sociale con la Cina si iscrive nello sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e i principali partner commerciali in Asia. In seguito alla conclusione di una convenzione di sicurezza sociale con il Giappone, l'India e la Corea, sono stati avviati negoziati anche con la Cina, con l'intenzione di estendere la rete di accordi in Asia.*

*La presente Convenzione con la Cina fissa innanzitutto le norme che permettono di evitare il doppio assoggettamento assicurativo, agevolando in tal modo l'impiego del personale di uno Stato contraente e la fornitura di servizi nell'altro Stato.*

*Le persone distaccate temporaneamente dal loro datore di lavoro sul territorio dell'altro Stato contraente rimangono soggette al sistema di assicurazione pensioni dello Stato di provenienza, cui continuano a versare i contributi. La presente Convenzione applica in linea di massima il modello adottato negli accordi conclusi finora dalla Svizzera e si rifà ai principi generali vigenti nell'ambito della sicurezza sociale internazionale.*

*La Convenzione non prevede l'esportazione di rendite svizzere per i cittadini cinesi, ma permette il rimborso dei contributi versati a coloro che lasciano definitivamente il nostro Paese. Allo stesso modo, ai cittadini svizzeri che lasciano definitivamente la Cina vengono rimborsati i contributi versati all'assicurazione pensioni di questo Stato.*

---

# Messaggio

## **1 Punti essenziali della Convenzione**

### **1.1 Situazione iniziale**

Negli ultimi anni, la Repubblica Popolare Cinese (Cina) ha perseguito una politica attiva nell'ambito delle convenzioni di sicurezza sociale e ha già concluso accordi di questo genere con alcuni Stati europei. Per la Svizzera, la conclusione di una convenzione in questo settore s'iscrive nello sviluppo delle sue relazioni con importanti partner commerciali in Asia. Le convenzioni con il Giappone, l'India e la Corea, in vigore rispettivamente dal 2010, dal 2011 e dal 2015, sono applicate senza alcun problema.

Attualmente in Cina si contano circa 1900 persone aventi la cittadinanza svizzera, mentre in Svizzera risiedono circa 12 500 cittadini cinesi.

Negli ultimi anni gli scambi commerciali tra la Svizzera e la Cina si sono viepiù intensificati. La Cina è il principale partner commerciale della Svizzera in Asia. In Cina vi sono circa 600 imprese svizzere, che impiegano complessivamente circa 200 000 persone.

### **1.2 Svolgimento ed esito dei negoziati**

Dopo l'introduzione di un sistema nazionale di sicurezza sociale in Cina, la Camera di commercio Svizzera-Cina (SwissCham) ha sottolineato in un documento di discussione le possibili conseguenze per i cittadini svizzeri che lavorano in Cina e i loro datori di lavoro in Svizzera e ha invitato le autorità competenti a compiere i passi necessari per concludere una convenzione di sicurezza sociale. La Svizzera ha dunque sottoposto alla Cina un disegno di convenzione, formulato in modo da facilitare l'impiego di cittadini di uno Stato contraente nell'altro Stato, evitando l'assoggettamento dei lavoratori distaccati ad entrambi i sistemi di sicurezza sociale (accordo in materia di distacco). Il doppio assoggettamento significherebbe infatti un onere finanziario supplementare considerevole sia per i datori di lavoro svizzeri che per i collaboratori distaccati temporaneamente in Cina.

Dopo un primo scambio di bozze nel quadro di colloqui tra esperti, nel corso del 2013 si sono svolti due giri di negoziati. Nell'estate 2015, si è provveduto ad appianare le ultime divergenze per corrispondenza e a finalizzare il testo dell'accordo.

La Convenzione è stata siglata a Pechino il 30 settembre 2015, in occasione della visita del consigliere federale Alain Berset.

### **1.3 Procedura di consultazione**

Per questo tipo di convenzione non è prevista alcuna procedura di consultazione, poiché le norme giuridiche in materia non trovano applicazione. La presente Convenzione non sottostà a referendum, non riguarda interessi essenziali dei Cantoni e non è di ampia portata.

### **1.4 Contenuto della Convenzione e valutazione**

In mancanza di una convenzione, i lavoratori svizzeri distaccati temporaneamente in Cina da un'impresa svizzera per esercitarvi un'attività lucrativa e che rimangono assoggettati al sistema di sicurezza sociale svizzero devono versare contributi sociali in entrambi gli Stati. Analogamente, anche i lavoratori cinesi distaccati temporaneamente in Svizzera da un datore di lavoro cinese e che continuano ad essere assicurati in Cina devono far fronte a un doppio assoggettamento. Per le imprese, questo doppio assoggettamento assicurativo costituisce un ostacolo non trascurabile agli scambi di manodopera tra i due Stati. Con la conclusione della presente Convenzione, tale barriera viene rimossa. Per tutto il periodo in cui sono distaccati, i lavoratori continuano ad essere integralmente soggetti alle norme giuridiche dello Stato di provenienza e sono esentati dall'obbligo contributivo nello Stato in cui esercitano temporaneamente un'attività lucrativa. La presente Convenzione tiene conto in misura adeguata delle esigenze di entrambi gli Stati, in particolare ai fini di uno sviluppo degli scambi commerciali.

In termini di norme giuridiche applicabili, la Convenzione corrisponde agli accordi conclusi recentemente dalla Svizzera e agli standard internazionali in materia di coordinamento di sicurezza sociale. Per quanto riguarda la Svizzera, l'accordo concerne l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e l'assicurazione per l'invalidità (AI). Con disposizioni sul distacco dei lavoratori e sulle norme giuridiche applicabili, esso intende facilitare gli scambi commerciali ed evitare i casi di doppio assoggettamento.

Se lasciano definitivamente la Svizzera, i cittadini cinesi che vi hanno lavorato e versato contributi possono chiedere il rimborso dei contributi AVS. Lo stesso vale per i cittadini svizzeri che hanno lavorato e versato contributi in Cina e decidono di rientrare in Svizzera.

## **2 La sicurezza sociale in Cina**

### **2.1 Condizioni generali**

Il 1° luglio 2011 è entrata in vigore la legge sulle assicurazioni sociali cinese, che include l'assicurazione pensioni, l'assicurazione malattie, l'assicurazione contro gli infortuni professionali, l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione maternità. Tutti i datori di lavoro sottostanno all'obbligo di affiliazione e contribuzione. L'esecuzione delle assicurazioni sociali è garantita dalle amministrazioni delle province, che possono fissare le aliquote contributive. Questo spiega le diffe-

renze regionali, a volte importanti, per quanto riguarda l'entità dei contributi. Per l'insieme dei rami assicurativi, i contributi possono ammontare al massimo al 50 per cento del reddito lordo.

## **2.2 Vecchiaia**

L'assicurazione pensioni cinese è obbligatoria per tutti i lavoratori. Chi non è soggetto all'obbligo assicurativo ha la possibilità di affiliarsi facoltativamente all'assicurazione pensioni a partire dall'età di sedici anni. I contributi variano, in funzione delle province, dal 18 al 30 per cento del reddito lordo. I contributi dei datori di lavoro sono accreditati sul conto per la rendita di base, mentre quelli dei lavoratori vanno ad accumularsi sul conto individuale dell'assicurato. Insieme, i due conti costituiscono la previdenza per la vecchiaia legale. L'età di pensionamento è fissata a 60 anni per gli uomini e tra i 50 e i 55 anni per le donne. Il diritto alla rendita nasce dopo una durata minima di contribuzione di 15 anni. L'importo della rendita è calcolato in base a diversi fattori quali la durata contributiva, il reddito medio regionale e la speranza di vita media.

## **2.3 Decesso**

L'assicurazione per la rendita di base versa ai familiari un importo che varia da sei a 12 salari mensili in funzione del numero di superstiti. Per quanto concerne il conto individuale viene concessa un'indennità unica pari a due salari mensili (sulla base del salario mensile medio locale dell'anno precedente).

## **2.4 Invalidità**

Gli assicurati con un'invalidità totale possono percepire una rendita di vecchiaia anticipata a partire dall'età di 45 anni per le donne e di 50 anni per gli uomini. Per poter beneficiare di questa prestazione, gli assicurati devono attestare una durata minima di contribuzione di dieci anni. In caso contrario, un'invalidità totale dà diritto al 40 per cento del salario assicurato.

## **2.5 Disoccupazione**

Per quanto concerne l'assicurazione contro la disoccupazione, i contributi del datore di lavoro e del lavoratore ammontano al 3 per cento del salario lordo. Per avere diritto alle prestazioni, il lavoratore deve aver versato contributi per almeno un anno. La disoccupazione deve essere dovuta alla disdetta del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro e il lavoratore deve iscriversi presso l'assicurazione contro la disoccupazione quale persona in cerca di un impiego. La determinazione dell'indennità di disoccupazione è di competenza delle province, che non possono però scen-

dere al di sotto del minimo vitale locale. L'indennità di disoccupazione è versata per un periodo da 12 a 24 mesi in funzione della durata contributiva.

### 3 **Commento ai singoli articoli della Convenzione**

La presente Convenzione concerne l'assicurazione svizzera per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (AVS/AI) e l'assicurazione pensioni e l'assicurazione contro la disoccupazione secondo la legislazione cinese. In linea con convenzioni analoghe, essa disciplina essenzialmente i punti seguenti: assoggettamento nello Stato d'impiego, esonero dall'assoggettamento alle norme giuridiche dello Stato d'impiego in caso di distacco, rimborso dei contributi, scambio di dati e collaborazione tra le autorità degli Stati contraenti.

#### *Art. 2* Campo di applicazione materiale

Il campo di applicazione materiale della Convenzione comprende, per quanto riguarda la Svizzera, l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e l'assicurazione per l'invalidità e, per quanto riguarda la Cina, l'assicurazione pensioni e l'assicurazione contro la disoccupazione.

Nelle convenzioni bilaterali analoghe, per quanto riguarda il campo di applicazione materiale la Svizzera menziona unicamente l'AVS/AI. Dall'obbligo assicurativo nell'AVS, l'assicurazione cardine del nostro sistema, si può infatti desumere secondo il diritto svizzero anche l'obbligo assicurativo in altri rami, per esempio nell'assicurazione contro la disoccupazione. Per questa ragione la Svizzera rinuncia ad inserire l'assicurazione contro la disoccupazione e altri rami assicurativi nel campo di applicazione materiale degli accordi bilaterali. La Cina ha invece preteso dalla Svizzera che l'assicurazione contro la disoccupazione fosse menzionata esplicitamente nel campo d'applicazione materiale della Convenzione, in quanto essa menziona questo ramo assicurativo conformemente agli standard delle convenzioni di sicurezza sociale che ha concluso con altri Stati. Infine, le parti hanno convenuto di completare l'articolo 2 paragrafo 1 lettera a della Convenzione indicando esplicitamente lo stretto legame tra l'obbligo assicurativo nell'AVS e quello nell'assicurazione contro la disoccupazione in caso di distacco.

Il campo di applicazione personale non è disciplinato esplicitamente. Le disposizioni della Convenzione sono formulate in modo chiaro e si applicano a tutte le persone, a prescindere dalla loro cittadinanza.

#### *Art. 3* Norme giuridiche applicabili ai lavoratori

Uno degli aspetti centrali disciplinati dalle convenzioni di sicurezza sociale è quello delle norme giuridiche applicabili alle persone che esercitano un'attività lucrativa sul territorio dell'altro Stato. Per la presente Convenzione, come del resto per tutti gli altri accordi bilaterali, 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. Questo vale anche per i lavoratori indipendenti.

*Art. 4–8* Norme giuridiche applicabili a determinate categorie di persone

Gli articoli 4–8 contengono disposizioni speciali che prevedono deroghe al principio dell'assoggettamento nel luogo in cui viene esercitata l'attività lucrativa per determinate categorie di lavoratori nonché per i loro familiari.

Attualmente, le persone che esercitano temporaneamente un'attività lucrativa in Svizzera per conto di un'impresa cinese sono soggette all'obbligo contributivo sia per l'AVS/AI svizzera sia per l'assicurazione pensioni cinese. Con il problema del doppio assoggettamento assicurativo sono confrontate anche le persone distaccate in Cina da un'impresa svizzera che, d'intesa con il datore di lavoro, hanno deciso di rimanere affiliate all'AVS/AI obbligatoria.

La Convenzione pone rimedio al problema della doppia assicurazione. Secondo l'articolo 4, i lavoratori distaccati temporaneamente sul territorio dell'altro Stato contraente per svolgervi un'attività lucrativa restano soggetti soltanto alle norme giuridiche dello Stato contraente che li ha distaccati. Secondo l'articolo 7, anche i dipendenti pubblici di uno Stato contraente distaccati sul territorio dell'altro Stato rimangono assoggettati all'assicurazione del loro Paese di provenienza.

L'articolo 5 paragrafo 1 stabilisce che l'equipaggio di una nave è assicurato, secondo le circostanze di fatto, nello Stato di bandiera della nave o in quello di residenza. Assimilare l'attività esercitata su una nave a quella svolta sul territorio degli Stati contraenti permette di garantire la copertura assicurativa alle persone interessate.

L'articolo 5 paragrafo 2 permette al personale di volo di evitare un doppio assoggettamento. Esso è in linea con le convenzioni concluse recentemente dalla Svizzera e riflette la prassi internazionale.

Nel rispetto della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961<sup>1</sup> sulle relazioni diplomatiche e della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963<sup>2</sup> sulle relazioni consolari, l'articolo 6 prevede che i cittadini di uno Stato contraente inviati come membri di una missione diplomatica o di una sede consolare del loro Stato sul territorio dell'altro siano soggetti alle norme giuridiche del primo Stato contraente. Per «missione diplomatica» vanno intese sia la rappresentanza bilaterale (ambasciata) sia la rappresentanza permanente presso un'organizzazione internazionale.

L'articolo 8 è una disposizione standard sull'assoggettamento assicurativo dei familiari che accompagnano il lavoratore distaccato, la quale permette al coniuge senza attività lucrativa e ai figli di rimanere assicurati nello Stato di provenienza.

*Art. 9* Deroghe

Le disposizioni sulle norme giuridiche applicabili sono completate dal presente articolo, la cosiddetta «clausola di salvaguardia», che in casi speciali permette alle autorità competenti degli Stati contraenti di concordare norme derogatorie.

<sup>1</sup> RS 0.191.01

<sup>2</sup> RS 0.191.02

*Art. 10* Rimborso di contributi

Poiché la Convenzione non prevede l'esportazione delle rendite, è stata concordata una disposizione che permette di rimborsare i contributi in caso di partenza definitiva da uno degli Stati contraenti.

Secondo la legislazione svizzera, solo i cittadini degli Stati con i quali la Svizzera non ha concluso alcuna convenzione di sicurezza sociale possono ottenere il rimborso dei contributi versati all'AVS sia da loro che dal loro datore di lavoro quando lasciano definitivamente il Paese. Gli interessati vi hanno diritto se i contributi sono stati pagati complessivamente per almeno un anno intero e non danno diritto alla rendita (ordinanza del 29 novembre 1995<sup>3</sup> sul rimborso dei contributi pagati da stranieri all'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti).

Per garantire tale diritto ai cittadini cinesi anche dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione, si è provveduto a disciplinare esplicitamente il rimborso dei contributi. La presente disposizione prevale su quelle in vigore secondo il diritto interno.

Dal canto suo, la legislazione cinese prevede il rimborso dei contributi versati, cui vanno ad aggiungersi – contrariamente a quanto previsto dal diritto svizzero – gli interessi maturati secondo il diritto cinese.

*Art. 12–14 e 16–20* Disposizioni esecutive, transitorie e finali

Le disposizioni esecutive prevedono, in particolare, lo scambio delle informazioni necessarie all'applicazione della Convenzione nonché l'obbligo per le autorità degli Stati contraenti di prestarsi reciprocamente assistenza nell'applicazione della Convenzione (art. 12).

L'articolo 13 disciplina il rilascio dei certificati di distacco e l'articolo 16 stabilisce che le controversie tra gli Stati contraenti devono essere risolte dalle rispettive autorità competenti.

L'articolo 14 disciplina nel dettaglio la protezione dei dati personali, stabilendo in particolare che i dati trasmessi tra gli Stati possono essere utilizzati solo per gli scopi previsti dalla Convenzione.

Al fine di uno snellimento amministrativo, le disposizioni transitorie di cui all'articolo 17 stabiliscono che i periodi compiuti all'estero prima dell'entrata in vigore della Convenzione non sono presi in considerazione per il calcolo della durata massima del periodo di distacco. Le persone che prima dell'entrata in vigore della Convenzione erano impiegate nell'altro Stato contraente possono richiedere un certificato di distacco ed essere esonerate dall'obbligo di assicurazione e contribuzione nel Paese in cui esercitano temporaneamente la loro attività lucrativa per un periodo di al massimo sei anni a partire dall'entrata in vigore della Convenzione.

Le disposizioni finali prevedono che la Convenzione entri in vigore il novantesimo giorno successivo all'espletamento delle necessarie procedure di notifica (art. 18).

<sup>3</sup> RS 831.131.12

Conclusa per una durata indeterminata, la Convenzione può essere tuttavia denunciata per scritto osservando un termine di preavviso di dodici mesi (art. 19).

L'articolo 20 prevede che al più tardi dieci anni dopo la sua entrata in vigore gli Stati contraenti verifichino se la Convenzione soddisfi ancora i loro bisogni o se sia opportuno procedere a una revisione. Questa disposizione è stata inserita in particolare perché il sistema di sicurezza sociale cinese è ancora in fase di sviluppo.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale**

La Convenzione non prevede l'esportazione delle rendite e non genera dunque alcun costo supplementare.

Il rimborso dei contributi a cittadini cinesi è già previsto dal diritto interno svizzero, ragion per cui neanche esso comporta costi supplementari.

La Convenzione non determina nemmeno un fabbisogno supplementare di personale.

### **4.2 Ripercussioni a livello informatico**

L'applicazione della Convenzione non ha ripercussioni sui sistemi informatici in uso.

## **5 Programma di legislatura**

La presente Convenzione non è stata annunciata né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>4</sup> sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>5</sup> sul programma di legislatura 2011–2015, perché, data la serie di convenzioni di sicurezza sociale già concluse dalla Svizzera, si tratta di un'attività a carattere ripetitivo.

<sup>4</sup> FF 2012 305

<sup>5</sup> FF 2012 6413

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Rapporto con altre convenzioni di sicurezza sociale e con il diritto internazionale**

La presente Convenzione si rifà al modello degli accordi bilaterali conclusi recentemente dalla Svizzera. Le sue disposizioni corrispondono agli standard di coordinamento previsti dalle regolamentazioni vigenti a livello europeo e internazionale in materia di assicurazioni sociali.

### **6.2 Costituzionalità e legalità**

La competenza di concludere la presente Convenzione si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>6</sup>, che conferisce alla Confederazione la competenza esclusiva per gli affari esteri e la autorizza a concludere accordi internazionali. L'approvazione di tali trattati è di competenza dell'Assemblea federale, conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

La presente Convenzione è denunciabile in qualsiasi momento con un termine di disdetta di un anno (art. 19), non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e per la sua attuazione non è necessario operare adeguamenti a livello di legge.

Occorre infine verificare se la Convenzione comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. (cfr. anche art. 22 cpv. 4 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002<sup>7</sup>).

La Convenzione con la Cina comprende alcune disposizioni che, sebbene contengano norme di diritto, non sono da considerarsi importanti. Gli impegni previsti dalla Convenzione sono, infatti, simili a quelli già presi dalla Svizzera in altri accordi internazionali in materia di sicurezza sociale. Le convenzioni di sicurezza sociale sono trattati standard, le cui disposizioni non sono da considerarsi fondamentali, nemmeno se contengono norme giuridiche. Esse seguono uno schema conforme alla prassi della Svizzera in materia di convenzioni e non costituiscono decisioni di principio per la legislazione nazionale (cfr. messaggio del 4 marzo 2011<sup>8</sup> sull'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e il Giappone e messaggio del 21 maggio 2014<sup>9</sup> concernente l'approvazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Svizzera e la Corea). Le convenzioni concluse recentemente presentano una struttura analoga e una portata giuridica, economica e politica simile.

<sup>6</sup> RS 101

<sup>7</sup> RS 171.10

<sup>8</sup> FF 2011 2333

<sup>9</sup> FF 2014 3431

Il nostro Collegio sta attualmente valutando se questa prassi, che consiste nell'escludere il referendum facoltativo in materia di trattati internazionali «standard», sia conforme all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Si tratta tra l'altro di vagliare l'opportunità di conformarsi alla prassi da noi adottata nell'ambito degli accordi sulla doppia imposizione, in base alla quale essi sottostanno sempre a referendum facoltativo.

La presente Convenzione soddisfa le condizioni per non essere soggetta al referendum facoltativo conformemente alla prassi attuale. Proponiamo pertanto di non sottoporre a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. il decreto federale che approva la Convenzione di sicurezza sociale tra il Governo della Confederazione Svizzera e il Governo della Repubblica Popolare Cinese.

