



31 marzo 2021

Rapporto esplicativo concernente la revisione parziale della legge sullo Stato ospite

Avvio della procedura di consultazione

Compendio

Per la Svizzera, ospitare organizzazioni e conferenze internazionali rappresenta ormai una tradizione di lunga data. La legge sullo Stato ospite (LSO) è uno strumento della politica svizzera di accoglienza, che permette al Consiglio federale di condurre una politica di Stato ospite trasparente, prevedibile e orientata agli interessi della Svizzera. La LSO, che disciplina segnatamente il conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni alle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera, deve essere sottoposta a revisione al fine di tener conto della situazione particolare del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) in materia di previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Si tratta di iscrivere nella LSO la competenza del Consiglio federale di accordare al CICR il privilegio di assoggettare alla legislazione sulla previdenza professionale i membri del suo personale non assicurati presso l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS). Permettendo di tener conto dei bisogni specifici di un'organizzazione fondamentale nel settore umanitario, il presente progetto è in linea con la politica di Stato ospite condotta dal Consiglio federale.

1. Situazione iniziale

1.1. Politica di Stato ospite

La Svizzera svolge un ruolo fondamentale come Stato ospite di organizzazioni internazionali e polo della governance mondiale. L'accoglienza sul suo suolo di organizzazioni e conferenze internazionali è saldamente radicata nella sua tradizione e nella sua identità. Sede di 45 organizzazioni internazionali e delle missioni permanenti di 177 Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), la Svizzera, in particolare Ginevra, è il centro operativo del sistema multilaterale. Questa situazione rappresenta un vantaggio considerevole per la politica estera svizzera e offre al nostro Paese grande visibilità sulla scena internazionale.

La politica di Stato ospite è un aspetto importante della politica estera svizzera¹: permette di rafforzare l'attrattiva e la competitività della Svizzera e di garantire agli attori internazionali condizioni d'insediamento e di lavoro ottimali. La strategia del Consiglio federale è precisata nel messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite nel periodo 2020–2023². La legge federale del 22 giugno 2007³ sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (legge sullo Stato ospite, LSO) è uno strumento della politica svizzera di accoglienza che permette al Consiglio federale di condurre una politica di Stato ospite trasparente, prevedibile e orientata agli interessi della Svizzera. Attraverso la politica di Stato ospite il nostro Paese fornisce un prezioso contributo al buon funzionamento delle relazioni internazionali.

1.2. Legge sullo Stato ospite

La LSO stabilisce il quadro legale e gli strumenti principali della politica di Stato ospite. La legge comprende sette capitoli e il progetto di revisione concerne un'unica disposizione del capitolo 2, che definisce i beneficiari, il contenuto, il campo d'applicazione, la durata e le condizioni del conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni. Il presente rapporto illustra gli articoli rilevanti per la revisione⁴.

I beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni sono definiti all'articolo 2. Il capoverso 1 elenca i soggetti che possono essere considerati beneficiari istituzionali ai sensi della LSO. Si tratta ad esempio di organizzazioni intergovernative come l'ONU, di istituzioni internazionali come il CICR o di missioni diplomatiche e missioni permanenti di Stati esteri. La prassi e le convenzioni internazionali pertinenti prevedono il conferimento di privilegi, di immunità e di facilitazioni non solo all'organismo stesso, ma anche alle

¹ Cfr. in particolare l'obiettivo 7.4 della Strategia di politica estera 2020–2023, adottata dal Consiglio federale il 29 gennaio 2020.

² FF 2019 1985

³ RS 192.12

⁴ Per il resto, cfr. il messaggio del 13 settembre 2006 concernente la legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (FF 2006 7359).

persone chiamate in veste ufficiale presso il medesimo. Le persone beneficiarie sono definite al capoverso 2 e includono in particolare i membri del personale dei beneficiari istituzionali. Lo scopo dei privilegi e delle immunità non è di avvantaggiare individui, ma di garantire a queste persone l'adempimento efficace delle loro funzioni ufficiali.

I privilegi, le immunità e le facilitazioni che possono essere accordati sono elencati all'articolo 3. Derivano dal diritto internazionale consuetudinario e sono contemplati da numerose convenzioni internazionali bilaterali e multilaterali. Mirano nello specifico a garantire l'indipendenza del beneficiario istituzionale e a impedire che lo Stato ospite tragga vantaggi particolari dalla presenza sul suo territorio di un'organizzazione finanziata dai propri membri. Si tratta ad esempio dell'inviolabilità dei locali, dell'immunità di giurisdizione e di esecuzione, dell'esenzione dalle imposte, dell'esenzione dal regime di sicurezza sociale svizzero o dell'esenzione dalle disposizioni in materia di entrata e di soggiorno in Svizzera.

Il campo d'applicazione personale e materiale come pure la durata dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni sono precisati agli articoli 4 e 5. Conformemente al diritto internazionale, la LSO prevede una ponderazione dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni secondo il tipo di beneficiari istituzionali e le funzioni delle persone chiamate in veste ufficiale presso i medesimi. Spetta al Consiglio federale modulare lo statuto giuridico accordato ai diversi beneficiari in funzione del loro ruolo nelle relazioni internazionali, tenendo conto degli obblighi derivanti delle norme di diritto internazionale applicabili nonché dei privilegi e delle immunità accordati finora.

Le condizioni per il conferimento di privilegi, immunità e facilitazioni sono stabilite agli articoli 6-15. Il soddisfacimento delle condizioni della LSO non conferisce a un'organizzazione alcun diritto soggettivo a ottenere privilegi, immunità e facilitazioni, fatti salvi i diritti e gli obblighi derivanti dai trattati internazionali ai quali la Svizzera ha aderito. Conformemente all'articolo 26 è il Consiglio federale ad accordare privilegi, immunità e facilitazioni ai beneficiari istituzionali. A tal fine può concludere accordi internazionali, segnatamente accordi di sede. A oggi hanno stipulato un accordo con il Consiglio federale 45 organizzazioni internazionali con sede in Svizzera⁵, tra cui il CICR.

1.3. Comitato internazionale della Croce Rossa

Il Comitato internazionale della Croce Rossa, istituito a Ginevra nel 1863, svolge un ruolo fondamentale sulla scena internazionale nella protezione delle vittime di conflitti armati e nell'attuazione delle Convenzioni di Ginevra⁶. La sua missione è di proteggere la vita e la dignità delle vittime di conflitti armati e di attenuare la sofferenza umana. La Svizzera e il CICR sono partner di lunga data. Nei loro interventi umanitari condividono gli stessi principi di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza. Inoltre il rispetto, il rafforzamento e la promozione del diritto internazionale umanitario sono tra le priorità della politica estera della Svizzera⁷.

Il CICR è un beneficiario istituzionale ai sensi della LSO. L'accordo del 19 marzo 1993⁸ tra il Consiglio federale svizzero e il Comitato internazionale della Croce Rossa per determinare lo statuto giuridico del Comitato in Svizzera (di seguito: accordo di sede CICR) definisce i privilegi e le immunità accordati all'organizzazione e alle persone chiamate in veste ufficiale presso di essa. L'accordo di sede CICR è stato modificato, per la prima volta, nel novembre 2020 al fine di rafforzare l'indipendenza e le capacità operative del CICR⁹. La modifica dell'accordo permette di garantire al CICR condizioni favorevoli all'adempimento del suo mandato internazionale, tenendo conto nello specifico dell'evoluzione del CICR nel corso del tempo a livello di composizione e gestione del personale.

⁵ Elenco degli accordi conclusi dal Consiglio federale con beneficiari istituzionali con sede in Svizzera (stato 10 marzo 2021): https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/DV-liste-abkommen-org_DE_FR_EN.pdf

⁶ Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, i due Protocolli aggiuntivi del 1977 e quello del 2005 costituiscono i pilastri del diritto internazionale umanitario e mirano a proteggere le persone che non partecipano (o non partecipano più) alle ostilità.

⁷ Cfr. nello specifico gli obiettivi 1.4 e 7.2 della Strategia di politica estera 2020–2023.

⁸ RS 0.192.122.50

⁹ Il Protocollo che modifica l'accordo di sede CICR è stato firmato il 27 novembre 2020 e le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2021 (RU 2020 5765).

1.4. Necessità d'intervento e obiettivi perseguiti

La revisione della LSO è necessaria per tener conto della situazione particolare del CICR in materia di previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. La competenza del Consiglio federale di accordare privilegi, immunità e facilitazioni nell'ambito della LSO va estesa in modo mirato e restrittivo. Il presente progetto crea la base legale necessaria per attribuire al Consiglio federale la competenza di accordare al CICR il privilegio di assoggettare alla legislazione sulla previdenza professionale i membri del suo personale non assicurati presso l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), in deroga all'articolo 5 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982¹⁰ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP). La revisione mira a tenere conto dei bisogni specifici di un'organizzazione fondamentale nel settore umanitario e s'iscrive nella politica di Stato ospite condotta dal Consiglio federale.

2. La sicurezza sociale svizzera e il regime applicabile ai beneficiari istituzionali in sintesi

2.1. Sistema di sicurezza sociale svizzero

La Svizzera dispone di un sistema di sicurezza sociale che comprende la previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, la copertura assicurativa in caso di malattia e infortunio, le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio, in caso di maternità e di paternità, l'assicurazione contro la disoccupazione e gli assegni familiari. La previdenza in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità poggia su tre pilastri, l'assicurazione federale vecchiaia, superstiti e invalidità, la previdenza professionale e la previdenza individuale¹¹. I tre pilastri sono complementari. La presente revisione riguarda la previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Il primo pilastro – l'AVS e l'assicurazione invalidità (AI) – copre il fabbisogno di base e fornisce prestazioni in caso di vecchiaia, invalidità o morte (prestazioni per i superstiti). È obbligatorio per tutta la popolazione residente, sia attiva sia senza un'attività lucrativa, salvo qualche eccezione. La legge federale del 20 dicembre 1946¹² sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) e la legge federale del 19 giugno 1959¹³ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) definiscono il quadro legale del primo pilastro. Il secondo pilastro – la previdenza professionale – completa l'AVS. Deve permettere alle persone anziane, ai superstiti e agli invalidi di mantenere in modo adeguato il tenore di vita usuale all'insorgere di un caso di assicurazione. È obbligatorio per i salariati assicurati presso l'AVS che percepiscono un reddito annuo di almeno 21 510 franchi (stato 2021). I requisiti minimi per gli istituti di previdenza sono definiti dalla LPP. Il terzo pilastro – la previdenza privata – serve a coprire i bisogni individuali supplementari ed è facoltativo.

2.2. Esenzione dal regime di sicurezza sociale svizzero per i beneficiari istituzionali

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera h LSO, i privilegi e le immunità comprendono l'esenzione dal regime di sicurezza sociale svizzero. Il Consiglio federale può quindi accordare tale esenzione ai beneficiari istituzionali, in virtù del loro statuto giuridico. L'articolo 19 dell'ordinanza sullo Stato ospite¹⁴ precisa gli obblighi dei beneficiari istituzionali in caso di esenzione.

A livello bilaterale, la Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961¹⁵ sulle relazioni diplomatiche e la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963¹⁶ sulle relazioni consolari sanciscono il principio dell'esenzione dalle disposizioni sulla sicurezza sociale in vigore nello Stato di residenza.

¹⁰ RS 831.40

¹¹ Cfr. art. 111 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

¹² RS 831.10

¹³ RS 831.20

¹⁴ Ordinanza del 7 dicembre 2007 relativa alla legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (OSOSP; RS 192.121)

¹⁵ RS 0.191.01

¹⁶ RS 0.191.02

A livello multilaterale, le convenzioni internazionali che istituiscono un'organizzazione internazionale prevedono in genere l'esclusione – per l'organizzazione e il suo personale – di ogni obbligo derivante dalla legislazione in materia di assicurazioni sociali dello Stato ospite. In generale, le organizzazioni internazionali istituiscono un loro sistema di previdenza sociale al fine di garantire che all'intero personale dell'organizzazione sia applicabile uniformemente lo stesso sistema, a prescindere dal Paese in cui esercitano le loro funzioni. Ciò permette anche di non dipendere dalla legislazione dello Stato ospite nella definizione dei diritti sociali dei funzionari internazionali.

Gli accordi di sede conclusi dal Consiglio federale con le organizzazioni internazionali insediate in Svizzera precisano i criteri e le modalità di esenzione. La maggior parte delle organizzazioni internazionali con sede in Svizzera non è quindi assoggettata, in qualità di datore di lavoro, alle assicurazioni sociali svizzere – ossia all'AVS, all'AI, alle indennità di perdita di guadagno (IPG), all'assicurazione contro la disoccupazione (AD) e alla previdenza professionale. I funzionari che non hanno la cittadinanza svizzera non sono assoggettati alla legislazione in materia di AVS/AI/IPG/AD e previdenza professionale, mentre i funzionari di cittadinanza svizzera non sono obbligatoriamente assicurati presso l'AVS/AI/IPG/AD e la previdenza professionale se sono affiliati a un sistema di previdenza previsto dall'organizzazione che li impiega. Hanno tuttavia la possibilità di aderire, a titolo facoltativo, sia all'AVS/AI/IPG/AD, sia unicamente all'AD, senza che tale affiliazione individuale comporti alcun contributo finanziario obbligatorio da parte del datore di lavoro.

2.3. Particolarità del regime di sicurezza sociale applicato al CICR

In passato, la maggior parte del personale del CICR era di cittadinanza svizzera. A causa di questa particolarità e contrariamente alla prassi delle altre organizzazioni internazionali, il CICR non aveva chiesto l'esenzione dall'obbligo di affiliazione al sistema svizzero delle assicurazioni sociali. L'accordo di sede concluso nel 1993 prevedeva quindi che il personale del CICR, svizzero e straniero, impiegato nella sede in Svizzera fosse soggetto al sistema svizzero delle assicurazioni sociali. In caso d'impiego all'estero per conto del CICR, il personale svizzero del CICR restava obbligatoriamente affiliato al sistema svizzero, mentre il personale di nazionalità estera era coperto da un sistema di sicurezza sociale istituito dal CICR al suo interno o, se del caso, conformemente alle disposizioni di convenzioni di sicurezza sociale.

Da allora l'organizzazione è cambiata considerevolmente. Tra i collaboratori le nazionalità sono più diversificate dal punto di vista geografico e il personale alterna spesso le operazioni sul campo e il lavoro alla sede in Svizzera. Il regime previsto inizialmente nell'accordo di sede non era più in linea con la composizione e la gestione del personale. Questo regime sottoponeva infatti i collaboratori del CICR di nazionalità estera a continui cambiamenti di regime di assicurazioni sociali nel corso della loro carriera al CICR e creava grandi problemi nella gestione delle risorse umane.

Dal 1° gennaio 2021 l'accordo di sede CICR prevede che i collaboratori restino affiliati allo stesso regime di assicurazioni sociali per tutta la durata del contratto di lavoro, a prescindere dal luogo d'impiego e dalla cittadinanza. Prevede che le persone già affiliate al sistema svizzero delle assicurazioni sociali al momento dell'assunzione al CICR restino affiliate a tale sistema¹⁷. Per queste persone, il CICR è considerato un datore di lavoro ai sensi dell'articolo 1a capoverso 1 lettera c numero 2 LAVS. Le persone non affiliate al sistema svizzero delle assicurazioni sociali al momento dell'assunzione sono invece affiliate al regime istituito dal CICR al suo interno. Questo sistema permette la continuità e la coerenza dell'affiliazione dei collaboratori a un sistema di assicurazioni sociali durante tutta la loro carriera al CICR. Da notare che l'affiliazione dei collaboratori è disciplinata da criteri fissi e oggettivi, che non attribuiscono ai collaboratori alcun diritto soggettivo di scegliere il regime di previdenza.

Nel quadro del secondo pilastro, il CICR affilia il suo personale alla Cassa pensioni del CICR. Quest'ultima è un istituto di previdenza soggetto alle prescrizioni della LPP e iscritto nel registro della previdenza professionale presso l'autorità di vigilanza del Cantone di Ginevra, conformemente all'articolo 48 LPP. Il

¹⁷ Comprendente l'AVS, l'AI, il regime delle IPG, l'AD e la previdenza professionale.

CICR assicura presso questa cassa tutti i membri del suo personale, assoggettati all'AVS o meno. In virtù dell'articolo 5 capoverso 1 LPP, la LPP si applica solo alle persone assicurate presso l'AVS. L'affiliazione alla Cassa pensioni del CICR delle persone non assicurate presso l'AVS costituisce quindi una deroga a tale articolo. L'accordo di sede, modificato il 27 novembre 2020, prevede che i collaboratori non assoggettati al sistema svizzero delle assicurazioni sociali (AVS/AI/IPG/AD) siano affiliati alla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità obbligatoria in deroga all'articolo 5 capoverso 1 LPP e siano assicurati presso la Cassa pensioni del CICR. Il conferimento di questa deroga richiede una revisione minima della LSO, che è lo scopo del presente progetto.

3. Punti essenziali del progetto

La presente revisione mira a iscrivere nella LSO la situazione eccezionale del CICR in relazione al secondo pilastro. L'obiettivo è prevedere un regime specifico ed espressamente limitato al CICR in materia di previdenza professionale. Questo regime derogatorio, che riguarda unicamente la condizione di assoggettamento alla legislazione sulla previdenza professionale di cui all'articolo 5 capoverso 1 LPP, deve permettere ai membri del personale del CICR non assicurati presso l'AVS di essere assoggettati alla legislazione sulla previdenza professionale e assicurati presso la Cassa pensioni del CICR. Le altre condizioni di assoggettamento previste dalla LPP non possono essere oggetto di deroga nell'ambito della LSO. Questa «deroga CICR» è giustificata dall'importanza di questa organizzazione e dal suo legame particolare con la Svizzera, e si spiega con questo legame storico molto saldo e con il sistema unico di assoggettamento parziale del CICR alle assicurazioni sociali svizzere.

La regolamentazione proposta riguarda il contenuto dei privilegi, delle immunità e delle facilitazioni conformemente all'articolo 3 LSO: si tratta di iscrivere il privilegio particolare accordato al CICR in un nuovo capoverso 1^{bis} all'articolo 3 del seguente tenore: « In deroga all'articolo 5 capoverso 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, il Consiglio federale può accordare al Comitato internazionale della Croce Rossa il privilegio di assoggettare alla legislazione sulla previdenza professionale i membri del suo personale non assicurati presso l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti ».

4. Ripercussioni

4.1. Ripercussioni per la Confederazione

Il presente progetto non ha ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale della Confederazione.

4.2. Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

4.3. Ripercussioni per l'economia

Il progetto non ha ripercussioni economiche.

5. Aspetti giuridici

5.1. Costituzionalità

Il progetto di revisione parziale della LSO si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri.

5.2. Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3. Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. La revisione della LSO proposta con il presente progetto segue quindi la consueta procedura legislativa.